

GestioPolis^{com}
CONOCIMIENTO EN NEGOCIOS

MODELO DE EVALUACIÓN DE GESTIÓN Y DE RESULTADOS A PARTIR DE LOS PLANES DE DESARROLLO MUNICIPALES

PRESENTACION

Como resultado de la investigación sobre los procesos administrativos relacionados con la gerencia pública de las administraciones municipales y para aportar, además del conocimiento, un modelo metodológico para evaluar y calificar la gestión pública, se presenta la presente publicación para su aplicación a los asesores, directivos, ejecutivos, servidores públicos y a la opinión de los investigadores y expertos sobre evaluación de gestión y de resultados en el Estado, especialmente de los municipios, en aras de que se cumpla la misión institucional en los entes territoriales, de la vigilancia de la gestión fiscal y evaluación de los resultados obtenidos por las diferentes entidades municipales a partir de los planes de desarrollo.

INTRODUCCIÓN

Utilizando la Metodología de Evaluación de Gestión y de Resultados diseñada, se aplica sobre la gestión realizada en el Municipio de Pereira durante los años 1995, 1996 y 1997, la cual está fundamentada en el Plan de Desarrollo "Porque Pereira está Primero" aprobado mediante el Acuerdo 035 de Mayo 17 de 1995, con el fin de aportar en la construcción de un modelo metodológico aplicable a la evaluación de la gestión en los municipios colombianos y de la medición de sus resultados, a partir de los planes de desarrollo de los diferentes municipios.

El Plan de Desarrollo del Municipio de Pereira que se toma como modelo, se constituyó en el instrumento rector de planificación, gestión e inversiones del mencionado municipio durante ese mismo período, en un entorno social y económico a escala nacional signada de grandes crisis en todas las áreas y sectores del país.

Teniendo en cuenta esas adversidades socioeconómicas, además de las de tipo natural como el movimiento telúrico del 8 de febrero de 1995 y las dificultades financieras que traía el Municipio de Pereira hasta la culminación de la gestión del Ex-alcalde Ingeniero Ernesto Zuluaga Ramírez, se asesora a la Contraloría Municipal de Pereira para realizar esta Evaluación de Gestión y Resultados con objetividad, sin sesgos políticos y con el ánimo de construir ciudad, proponiendo los redireccionamientos y correctivos necesarios para hacer mejor a Pereira en todos sus aspectos, lo cual contribuya a la razón de ser del Estado, que es el bienestar social y el progreso de sus gentes, que propicie las condiciones para ser más competitivos regional, nacional e internacionalmente.

La presente evaluación se hace bajo el precepto que el control de la gestión en el Estado es uno de los instrumentos directos de tipo administrativo. La evaluación de gestión es el conjunto ordenado de conceptos técnicos y acciones encaminadas a verificar el cumplimiento de los objetivos, las metas, los procedimientos de la administración municipal y adoptar las medidas correctivas pertinentes cuando las acciones de la administración, se aparten de dichos objetivos, metas y procedimientos. Por ello el concepto de control de gestión incluye el control interno y el control fiscal.

Así entonces, este documento se estructura con el resultado del proceso de fiscalización realizado por la Contraloría Municipal entre los años de 1995 y 1997, mediante la aplicación de los distintos sistemas de control fiscal normatizados en la Ley 42 de 1993 y en resoluciones de las contralorías general de la República y de la municipal de Pereira, para lo cual se ha utilizado una Metodología de Evaluación de Gestión y Resultados diseñada para ser efectuada a partir del Plan de Desarrollo del Municipio en el período mencionado. Se ha tenido en cuenta el conocimiento y la experiencia acumulada sobre las distintas entidades, que tienen los profesionales y especialistas de la Contraloría Municipal de Pereira.

Se hace previamente un análisis histórico -el cual se presenta en el siguiente numeral-, del comportamiento de los diferentes ciclos de la Administración Pública en Colombia, que sirve como marco referencial y conceptual para entender la interrelación y la importancia de la *Planeación* y del *Control* y así mismo conocer el alcance de la Evaluación de Gestión y Resultados del Municipio de Pereira, realizada a partir de su Plan de Desarrollo, en el período comprendido entre los años de 1995 y 1997.

Seguidamente se examina la coherencia entre el Programa de Gobierno, presentado por el Dr. Juan Manuel Arango durante su campaña electoral y el Plan de Desarrollo aprobado en el Concejo al inicio de su gestión, resaltando que a partir de la promulgación de la Ley 152 sobre los Planes de Desarrollo, dicho plan es el primero que se ejecuta de acuerdo con la mencionada Ley.

Para comprender el mecanismo mediante el cual se califica la gestión de la Administración Municipal y teniendo en cuenta el análisis de coherencia entre el Programa de Gobierno y el Plan de Desarrollo, se describe después la Metodología de Evaluación diseñada, como herramienta para valorar la gestión municipal y sus resultados a partir del Plan de Desarrollo.

De acuerdo con las estrategias definidas en el Plan de Desarrollo "Porque Pereira está Primero" -Estrategia Social, Estrategia Económica, Estrategia Física, Estrategia Ambiental y Estrategia Administrativa-, se relaciona el resultado de la evaluación por entidades, las cuales se agrupan según su misión y funciones, en las cinco (5) estrategias mencionadas, las cuales tienen 410 metas.

A cada entidad se le evalúa su gestión y sus resultados sobre los principios de eficiencia, economía y eficacia, tratando de calificar cuantitativa y cualitativamente las 410 metas descritas en el Plan de Desarrollo, mediante la aplicación de indicadores de gestión.

Sin embargo, debido a la falta de información o a la incoherencia de la misma y al deficiente Sistema de Seguimiento, Evaluación y Control en las entidades municipales, no fue posible calificar con indicadores algunas metas asignadas a las instituciones y dependencias municipales en lo concerniente con los principios de eficiencia, economía y eficacia. No obstante, para ese caso se realizó el análisis respectivo con la información existente.

Por la misma razón ninguna entidad se pudo calificar en el principio de equidad y valorar los costos ambientales, pero queda planteado el mecanismo de valoración del principio de equidad para futuras evaluaciones en la metodología proyectada, cuando se realicen acciones y se implementen en la administración municipal las variables para su medición, para lo cual es indispensable implementar un eficiente Sistema de Seguimiento, Evaluación y Control en el Municipio de Pereira.

Igualmente sobre la valoración de los costos ambientales, todavía es muy incipiente la información existente en el Municipio de Pereira y los mecanismos institucionales y metodológicos para su cuantificación están en un proceso de gestación; por tal razón en la presente evaluación tampoco fue posible valorarla.

Una vez calificadas y/o cualificadas todas las entidades, se evalúa la estrategia de manera integrada, según fueron definidas en el Plan de Desarrollo y se generan algunas conclusiones que llevan finalmente a definir recomendaciones generales y específicas sobre toda la gestión realizada por la Administración Municipal en el cumplimiento de las 410 metas definidas en las diferentes estrategias del Plan de Desarrollo Municipal.

Después de realizadas las recomendaciones por la Contraloría Municipal de Pereira -las cuales plantean correctivos-, se espera que dicho ejercicio de retroalimentación para el redireccionamiento y los ajustes administrativos pertinentes, contribuya a la modernización institucional del Municipio y en la implementación de medidas inmediatas que conduzcan al mejoramiento de las condiciones de vida y al bienestar social de los pereiranos. En este marco de ideas la Contraloría Municipal de Pereira, que debe liderar dicho proceso, habrá cumplido su deber constitucional.

PRIMERA PARTE

1. ANTECEDENTES SOBRE LOS PLANES DE DESARROLLO
2. COHERENCIA ENTRE EL PROGRAMA DE GOBIERNO Y EL PLAN DE DESARROLLO DEL MUNICIPIO DE PEREIRA, PERÍODO 1995–1997
3. METODOLOGIA PARA LA EVALUACION DE GESTION Y RESULTADOS A PARTIR DEL PLAN DE DESARROLLO

1. ANTECEDENTES SOBRE LOS PLANES DE DESARROLLO

La razón de ser de la Administración Moderna y específicamente de la Administración Pública, está sustentada en los siguientes ciclos:

- **Planeación**
- **Organización** -Estructuras Orgánicas y Coordinación del Recurso Humano-
- **Dirección** -Liderazgo, integración, motivación y toma de decisiones-
- **Control** -Interno y Externo-.

El Control Interno, está definido por la Ley 87 de 1993 y el Control Externo lo realizan las Contralorías, de acuerdo con la Ley 42 de 1993.

Para la presente evaluación de gestión se hace énfasis solo en el Control Administrativo -Interno- y en el Control Fiscal -Externo-, sin olvidar, ni desconocer el papel en la gestión pública que juegan el Control Político -ejercido por el Concejo Municipal-, el Control Disciplinario -realizado por el Ministerio Público a través de la Personería y de la Procuraduría- y el Control Social -ejercido por la ciudadanía a través de las Veedurías Cívicas-.

Para entender la interrelación de *la Planeación y el Control*, los cuales deben tener la mayor relevancia y preponderancia para la armonía y el equilibrio en los procesos de la administración pública, teniendo en cuenta *La Dirección y la Organización*, es necesario revisar históricamente el comportamiento y el papel de esos cuatro ciclos de la administración, en distintas épocas de la historia de Colombia y con más precisión en Pereira.

En principio, *la Planeación* debe incidir directamente sobre *la Organización, la Dirección y el Control*, así como resuelve qué se va hacer mas tarde, cuando alcanzar los resultados esperados, cómo se va hacer y quien lo hará, predeterminando el curso a seguir por la institución o entidad y estableciendo prioridades y secuencias en el tiempo, en tanto sincroniza las tareas, las actividades y los procesos.

Sin embargo, la Planeación apenas está cobrando su verdadero rol protagónico en los entes del Estado, a partir de la Constitución Política de 1991 y de la promulgación en Junio de 1994, de la Ley 152 sobre el Plan de Desarrollo.

Igualmente, *el Control*, tanto interno como el que ejercen externamente las Contralorías, comienza a desarrollarse mas técnica, profesional e independientemente, a partir de la aprobación de la Ley 42 sobre el Control Fiscal en enero de 1993 y de la Ley 87, sobre el Control Interno en Noviembre de 1993.

Es entonces a partir de allí, cuando se propicia el entorno legal para que armonicen en perfecto equilibrio *la Planeación, la Organización, la Dirección y el Control*, como los cuatro ciclos de la Administración Pública en Colombia.

Es fundamental significar la importancia de la función del control. *El Control* parte del punto donde termina *la Planeación*, estableciendo parámetros y criterios para el seguimiento y la evaluación de la eficacia, la eficiencia, la economía y la equidad de esa planeación y su gestión, lo cual permita con oportunidad tomar medidas correctivas y de redireccionamiento.

En síntesis, el control es el proceso mediante el cual se puede garantizar que las actividades reales y sus recursos asignados, correspondan a las actividades y recursos proyectados.

Sin olvidar que el insumo fundamental del control es la información, también es preciso tener en cuenta que la información es un poderoso instrumento para planear, hacer seguimiento y evaluación sobre todos los programas, proyectos, procesos, tareas y actividades de un plan específico.

De ahí la importancia de los Bancos de Proyectos, base del Plan de Desarrollo, los cuales permiten como instrumento de apoyo, administrar de manera eficiente *la Planeación* y a su vez poder realizar el control, sobre la información que allí se genere, a partir de un Sistema de Seguimiento, Evaluación y Control con la implementación de diferentes tipos de indicadores, incluidos los de gestión.

Todo ello, apenas está siendo posible recientemente en algunas partes de Colombia, no obstante en el Municipio de Pereira dicho instrumento aun es muy deficiente, lo que dificulta por obvias razones las actividades de planificación, de seguimiento, de evaluación y de control -tanto interno como el fiscal ejercido por la Contraloría-.

Es necesario analizar la influencia política sobre la *Dirección* -la cual ha sido eminentemente política siempre en las instituciones gubernamentales-, para establecer su preponderancia y su peso específico sobre las decisiones en el ciclo de la *Organización*, entendido éste como todos aquellos procesos que tienen que ver con las estructuras organizacionales -su tamaño y calidad frente a la misión institucional- y la coordinación del recurso humano -su cantidad, calidad, funciones y procedimientos-.

La voluntad política tanto del Concejo Municipal -órgano coadministrador- como del administrativo local, depende del consenso y en la mayoría de las ocasiones de la habilidad del administrador sobre el Concejo.

Aquí existen unos procesos de decisión y unas relaciones de poder que son elementos del ambiente cuya especificidad es desconocida y aún ignorada, delegando la **Planeación** a un segundo plano. Como resultado de ello, hoy se observan grandes estructuras organizacionales con un desbalance cuantitativo injustificado entre el recurso humano de lo administrativo -que es solamente de apoyo a la organización- frente al recurso humano de lo misional, que debe velar por el “deber ser” de la entidad, o sea, del cumplimiento de su misión.

De igual manera es predominante la crisis financiera en el sector público, sustentada fundamentalmente en el desbordado gasto de funcionamiento, con el agravante del poco compromiso político para frenar o disminuir dicha situación. Así lo demuestra una evaluación de los planes de desarrollo llevadas a cabo en Colombia y al cual la ciudad de Pereira no escapa.

En el caso específico de Pereira, respecto a los Planes de Desarrollo, se puede decir que esta ciudad los ha realizado incluso bajo la influencia y el enfoque exclusivamente físico-espacial de arquitectos e ingenieros civiles. Por ejemplo el primer hecho urbano se conoció en 1868 a pocos años de haber sido fundada la ciudad, cuando el Ingeniero Guillermo Fletcker amplió el área de la ciudad hasta 120 manzanas de las cuales seis fueron destinadas a plazas públicas entre ellas el Parque de la Paz hoy Parque de la Libertad, el Parque de la Victoria hoy Plaza de Bolívar y el Parque de la Concordia hoy el Lago Uribe Uribe.

En la década del cincuenta también se tuvo en cuenta solo la variable “espacialidad de la ciudad” producto del crecimiento poblacional de Pereira entre 1945 y 1950.

En 1953 se crea el Departamento Administrativo de Planeación Municipal y en 1956 el primer Plan Piloto de Pereira realizado por la firma ARDECO bajo la misma tendencia dominante de la planeación físico-espacial.

La Planeación Físico-Espacial tuvo su inicio en los trabajos del reconocido arquitecto francés Le Corbusier y su equipo (Wiener y Sert) entre 1950 y 1953; incidiendo fuertemente hasta la mitad de la década de 1960 a 1970. El fundamento de esta planificación es la desagregación de la ciudad en sectores, dando importancia a las viviendas, equipamientos comunales, espacios para la recreación y tejiendo una red de interacciones entre los puntos de trabajo, administración, educativos, religiosos, industria, negocios o comercio.

Aunque su inicio fue primero en la ciudad de Bogotá D.C., la ciudad de Pereira adopta dicho sistema de planificación organizando sus espacios de bienes y servicios por sectores. Por ejemplo, en 1963 se encuentra en el cuadrante urbano limitado por la carrera séptima y carrera novena los espacios de ferreterías y afines entre la calle 15 a la calle 18 con su punto

sui géneris, la galería ubicada entre las calles 17 y 18 con carreras 9 y 10, mientras que los puntos de servicios bancario, comercio y educación en un centro de actividad múltiple entre la calle 18 a la 21 y de la 21 en adelante el comercio de electrodomésticos y productos afines.

A finales de la década del 60 hubo un cambio de paradigma en la concepción de la planeación dando inicio a lo que se ha denominado “planeamiento del desarrollo”; una concepción económica y social diametralmente influenciada por el economista Lauchin Currie. De allí que la variable físico-espacial fue dependiendo de la variable política-económica, es decir, de políticas macroeconómicas y políticas microeconómicas.

El papel que el control jugó en la administración pública del país hasta la promulgación de la Constitución Política de 1991, no fue fuerte y estuvo supeditado al poder político de manera permanente, sustentado en el control previo, lo cual propició la coadministración que degeneró en altos grados de corrupción, con las consecuencias que hoy aun vive el país. Es de anotar que el control interno, ni siquiera existía y se presenta solo como innovación administrativa, después de la Constitución de 1991.

Es allí donde la función del ciclo de la *Dirección*, empieza a consolidar la distancia que siempre ha tendido sobre los demás componentes de la administración moderna. Es de recordar que el ejecutivo a nivel nacional centralizaba las decisiones económicas hasta llegar a una concentración de recursos del 81,5% mientras que un municipio en promedio tenía tan solo el 7,4% para el año 1979. Dicha centralización lleva a los desequilibrios y a la necesidad de devolverle la dinámica a los recursos locales; de allí las normas emanadas en 1983 -Ley 14- y 1986 -Ley 12-.

Mas adelante el gobierno central promulgó la ley 9ª de 1989 que desarrolla la “Planeación de Desarrollo Municipal” P.D.M., concesión que intenta empalmar el auge de las ideas municipalistas y de planeamiento sustentado por la autonomía local. Hoy la ley 152 de 1994 plantea que toda administración debe contar para su período de gobierno de tres (3) años, con un Plan de Desarrollo y de Inversiones, en donde explícitamente se describen los objetivos de desarrollo del municipio, las metas que se pueden alcanzar, las estrategias que se van a implementar y los medios y recursos técnicos, financieros y humanos requeridos para que sean factibles de obtener para su cumplimiento.

Dicha Ley tiene su soporte constitucional en el artículo 339 de la Constitución Política de Colombia cuya norma traducida al municipio, exige que dicho Plan de Desarrollo debe estar conformado por una parte general y un Plan de Inversiones. Dice además que en la parte general se señalará los propósitos y objetivos municipales de largo plazo, las metas y prioridades de la acción estatal a mediano plazo y las estrategias y orientaciones generales de la política económica, social y ambiental que serán adoptadas por el gobierno.

Este marco normativo permite manejar una *Planeación* más integral y tecnificada; sin embargo, no en todos los entes territoriales se ha generado la dinámica necesaria para la implementación total de los mecanismos que permitan una Planeación más eficiente, tales

como Bancos de Proyectos, Sistemas de Información, Sistemas de Seguimiento, Evaluación y Control e Indicadores, entre otros.

El *Control* adquiere papel relevante cuando la *Planeación* cumple su principal cometido, introduciéndose al seguimiento de la eficiencia y eficacia, tomando decisiones de ajuste cuando se necesita. No obstante los sistemas de información como insumo del control, no se adecuan a las circunstancias, generando un vacío en una realidad cambiante. Un Sistema de Información óptimo, genera las suficientes señales para tomar decisiones que deriven una buena gestión y por ende el cumplimiento de los objetivos del Plan de Desarrollo.

En el sistema administrativo las decisiones tienen sus soportes en la *Dirección* con base en la *Planeación* y considerando la *Organización*; no obstante cuando esto no es así, se desarrolla la tendencia de predominio político de la *Dirección* sobre la *Planeación* y sobre la *Organización*, creando una falencia, puesto que la variable política maneja afectos, sentimientos y apegos indescifrables y de relativo control, convirtiéndose para la Administración Pública en un vacío que obstaculiza las decisiones, pues no son confiables y suficientes.

Se puede registrar como precedente, que este ejercicio de la Evaluación de Gestión y de Resultados de toda una administración ejercida sobre el período 1995-1997 a partir del Plan de Desarrollo Municipal, es la primera vez que se hace en la ciudad de Pereira, con la utilización de una metodología técnicamente probada y bien definida, para calificar los principios fiscales de eficiencia, economía, eficacia y equidad, mediante la aplicación de todos los Sistemas de Control Fiscal.

2. COHERENCIA ENTRE EL PROGRAMA DE GOBIERNO Y EL PLAN DE DESARROLLO DEL MUNICIPIO DE PEREIRA, PERÍODO 1995–1997

2.1 CONSIDERACIONES GENERALES

La Ley 152 de 1994 ó Ley Orgánica del Plan de Desarrollo plantea en términos generales, que todo gobierno territorial debe tener como guía de su administración un Plan de Desarrollo, en donde se pueda referenciar los objetivos, los programas, las metas, sus estrategias y las acciones, entre otros, aunado a los medios y recursos humanos, técnicos y financieros a fin de cumplir con su cometido.

Este Plan de Desarrollo así concebido, debe tener concordancia con el Programa de Gobierno presentado en su momento por el candidato a la Alcaldía y una vez que asuma ésta, se convierte en la base para la construcción del Plan, que debe ser coherente con el Plan Nacional de Desarrollo en sus políticas y estrategias -artículo 32, Ley 152-.

El Programa de Gobierno es la base y orientación del Plan de Desarrollo para los tres (3) años de gobierno, convirtiéndose en una herramienta de gestión para lo que serán las acciones y tareas que redundarán en beneficio de la comunidad.

El Programa de Gobierno presentado por el entonces candidato a la Alcaldía de Pereira, Juan Manuel Arango Vélez para el período 1995-1997, se plasmó en el Plan de Desarrollo expedido por el Concejo Municipal mediante el Acuerdo 035 de 1995, el cual se soporta en acciones, que bien se podrían asimilar como políticas.

El término política se utiliza para denominar las pautas o criterios de acción de carácter general y con base en ellas se describen los objetivos. Esta visión general no señala, como su nombre lo indica, lo particular de las acciones. En el Programa presentado se encuentran de una forma no muy clara, la delimitación de estas dos definiciones y en muchas ocasiones hasta la inexistencia de las mismas.

El Programa de Gobierno contempla 18 temas o áreas estratégicas, para posteriormente ser plasmadas en la Plan definitivo; estas son:

- Salud con 8 políticas,
- Vivienda con 5,
- Educación relaciona 6 políticas,
- Cultura 6,
- Deporte no propone ninguna,
- Seguridad 6,
- Participación Comunitaria 4,
- Delincuencia y Drogadicción no define ninguna,
- Finanzas locales contempla 5,
- Empleo tiene 2,
- Industria 2,
- Comercio tiene 3,
- Sector Agropecuario contiene 3,
- Vías, 8 políticas,
- Medio Ambiente y Ecología, al igual que Servicios Públicos cuentan con 8 políticas,
- Juventud considera 4 y
- Familia 3.

El Plan de Desarrollo debe plasmar a través de metas, las políticas de cada uno de los sectores o áreas estratégicas mencionadas, teniendo en cuenta que de esta manera se reflejan las necesidades o prioridades establecidas por el ejecutivo municipal en su calidad de responsable del destino local.

Las políticas del Programa de Gobierno analizado, en la mayoría de los casos son sólo objetivos, o a lo sumo metas, pero no grandes criterios que encaucen sectores perfectamente definidos y que deben ser importantes cuando se están determinando los diferentes programas y proyectos del Plan Plurianual de Inversiones y el Presupuesto Anual para cada uno de los tres períodos.

2.2 RELACIÓN DE COHERENCIA ENTRE LAS POLÍTICAS DEL PROGRAMA DE GOBIERNO FRENTE A LAS METAS DEL PLAN DE DESARROLLO

Cada una de las 18 áreas estratégicas del Programa de Gobierno presentado debió tener por lo menos una correlación con las metas del Plan de Desarrollo, pero se presentan casos donde no es así; por el contrario no hay políticas suficientes para muchas de las metas y gran cantidad de éstas van orientadas a temas específicos, cayendo en repeticiones continuas, generando de esta forma un mayor peso específico en políticas u objetivos poco importantes, como por ejemplo:

2.2.1 Salud. Con 8 políticas en el Programa de Gobierno, se contemplaron 51 metas en total dentro del Plan de Desarrollo, teniendo mayor asignación la 6ª política “Diseño y ejecución de un programa médico preventivo para grupos en alto riesgo” con 14 metas, la 1ª “Implementación de la Ley 10 de 1990”, con 13 y la 4ª “Elaboración Inventario de la infraestructura física y dotación de las instituciones de salud” con 7 metas. No presentan coherencia con el Programa de Gobierno, 3 de las metas.

2.2.2 Vivienda. Presenta 5 políticas definidas de una manera no muy clara, para 9 metas en el Plan de Desarrollo. La No. 5 “Fomentar un programa de Vivienda de Interés Social que considere demanda efectiva, oferta proyectada, déficit cuantitativo y cualitativo, capacidad de pago y preferencias de la vivienda” tiene asignadas 5 metas, también poco claras. No hay coherencia aparente de 1 meta del Plan de Desarrollo con el Programa de Gobierno.

2.2.3 Educación. Cuenta con 6 políticas en el Programa de Gobierno y en el Plan de Desarrollo, con 16 metas. La política con mayor asignación de metas es la 4ª “Destinación de recursos económicos al mejoramiento de la calidad educativa, mediante programas de capacitación a docentes y ajustes al pènsum actual”, con 5 metas y el número de éstas dentro del Plan de Desarrollo aparentemente incoherentes con el Programa de Gobierno, es de 4.

2.2.4 Cultura. Esta área estratégica definió 6 políticas en el Programa del Alcalde, en tanto que el Plan de Desarrollo contempló 15 metas. El total de metas así definidas son objetivos, relacionadas todas con las políticas.

2.2.5 Deporte. El Programa de Gobierno presenta directamente objetivos y actividades, pero no políticas, como lo primordial. Ante la ausencia de estas últimas, no es posible hacer la relación de coherencia con las metas del Plan de Desarrollo.

2.2.6 Seguridad. El área estratégica de Seguridad dentro del Programa de Gobierno concibió 6 políticas perfectamente definidas para su análisis y el Plan de Desarrollo para los tres (3) años contempló 7 metas. Es importante resaltar que 3 de estas últimas no tienen coherencia directa con las políticas y existen también 3 políticas que no tienen desarrollo a través de metas, presentándose con frecuencia esta situación en los dos (2) documentos. La política denominada “Configuración y diseño de un esquema que en materia de seguridad le brinde a la ciudad un desarrollo sostenido en todos los frentes en pro del bienestar general de los ciudadanos”, tuvo coherencia con 2 de las 7 metas del Plan.

2.2.7 Participación Comunitaria. Esta área tuvo en la asignación de políticas en el Programa del Alcalde un total de 4 y el Plan de Desarrollo le definió 5 metas, de las cuales 2 no se pudieron asociar con el Programa inicial del Alcalde, es decir, no hubo coherencia y la política “fortalecer el papel de las Juntas Administradoras Locales como vínculo directo entre las comunidades y el ejecutivo...”, contó con 2 metas a cumplir en los tres (3) años.

2.2.8 Delincuencia y Drogadicción. De acuerdo con el análisis efectuado al Programa de Gobierno, no hay una claridad en la formulación de la idea que pudiera ser concebida como política, con el agravante que no existe un marco teórico concreto para formular las metas del Plan de Desarrollo 95–97. No hay coherencia en ello. Este tema de Delincuencia y Drogadicción debiera ser parte del área estratégica de Seguridad y ser tratado como algo fundamental, por la connotación que tiene para la ciudad.

2.2.9 Finanzas Públicas Municipales. El tema como área estratégica del Programa de Gobierno, estableció una serie de consideraciones de las cuales se lograron definir 5 políticas -porque a lo largo del Programa estas no se mencionan como tal-. A su vez el Plan de Desarrollo menciona 12 metas que debieron ser concordantes con el Programa del candidato.

La política denominada “Incremento de la base de contribuyentes del impuesto de Industria y Comercio, renglón básico de las rentas municipales” coincidió con 2 de las metas del Plan 1995-1997 y contradictoriamente 8 de estos objetivos o metas, no tuvieron ningún tipo de coherencia con el instrumento base; así mismo 2 de estas políticas, las número 4 y 5 del Programa de Gobierno, no tuvieron relación con las metas en el análisis efectuado.

2.2.10 Empleo. El Programa de Gobierno tiene un enunciado sobre este tema fundamental para la economía de Pereira, que se refiere a implementar una política de apoyo a los diferentes sectores económicos, que en forma directa o indirecta vienen generando mas puestos de trabajo, responsabilidad compartida entre el Estado y el sector privado, para llegar a generar acciones reales y concretas en la creación de empleo.

Las metas contenidas dentro del Plan de Desarrollo son 9 para esta área estratégica, 4 de las cuales fueron consideradas de acuerdo con su formulación coherentes con el tema, mientras que las 5 restantes no tuvieron esa relación de concordancia; se deduce de esta situación que el tema del empleo tuvo otras orientaciones que no apuntaban a resolver lo previsto en el Programa de Gobierno presentado, el cual tampoco fue claro en la definición de políticas para el sector.

2.2.11 La Industria. La formulación del Programa permitió definir 2 políticas dentro de este tema, orientadas a atraer nuevas actividades industriales, factorías e inversionistas para generar empleos productivos. Sin embargo, de las metas del Plan de Desarrollo ninguna es coherente con este postulado, no obstante haber un desarrollo de las acciones dentro del Plan, con buenas intenciones y bajo un sano espíritu, pero que no contempla objetivos concretos para ser alcanzados.

2.2.12 Comercio. Al igual que el anterior, este tema estratégico es de gran importancia para la ciudad por las características que tiene Pereira como ciudad–Región para sus pobladores y las ciudades circunvecinas. A pesar de la trascendencia, el Plan de Desarrollo del período no propuso ninguna meta en este sentido, mientras el Programa de Gobierno incluyó 3 políticas, las cuales no tuvieron finalmente referentes con las metas.

2.2.13 El Sector Agropecuario. El tema agropecuario en el Programa de Gobierno contempló 3 aspectos puntuales basados, 1º, en los instrumentos creados por la Ley 101 de 1993, como son el Consejo Municipal de Desarrollo Rural y la Comisión Municipal de Asistencia Técnica Agropecuaria, sobre lo cual no se planteó meta alguna en el Plan de Desarrollo. La 2ª política, referida a la definición del Programa Agropecuario Municipal “PAM” y fortalecimiento de la UMATA, tuvo correspondencia -según el análisis-, con 2 metas de la estrategia económica y la 3ª política referida al apoyo técnico y financiero de las entidades nacionales y departamentales al sector mediante la presentación de proyectos, coincidió con 1 sola meta del Plan de Desarrollo.

2.2.14 Vías. El tema vial del Programa de Gobierno definió 8 políticas, mientras que el Plan de Desarrollo presentó 7 metas, de las cuales 1 no fue coherente con el Programa y 2 políticas no tuvieron referente con éstas. La necesidad de interceder ante el gobierno nacional para el desembolso de los recursos en la solución vial Pereira-Dosquebradas, mas bien se puede ver como una acción de “lobby” ante las instancias respectivas y ser

promovida por la clase dirigente de la región, pero no contemplarla como política o acción general, para efectuar en el trienio.

2.2.15 Medio Ambiente, Ecología y Servicios Públicos. En el Programa de Gobierno de la administración local, estos dos (2) temas estratégicos tuvieron un amplio número de metas, contempladas en el Plan de Desarrollo de Pereira para el período 1995-1997 bajo los títulos: Mas y Mejor Agua con 11 metas, Protección de Ecosistemas Estratégicos y Más Bosques con 20 metas, Prevención y Atención de Desastres 10 metas, Mejores Ciudades 25 metas, Producción Limpia 8 metas, Educación y Concientización Ambiental 19 metas, Fortalecimiento Institucional 10 metas, Democratización de la información 5 metas, Planificación y Ordenamiento Territorial Ambiental 8 metas. Total de metas del área ambiental y de Servicios Públicos, 116.

A pesar de este gran número y luego de confrontarlas con las 8 políticas que se pudieron extraer del Programa de Gobierno, 84 de estas metas no guardan coherencia con las políticas fijadas, luego de hacer el respectivo análisis. Las 10 metas del título Prevención y Atención de Desastres, no fueron contempladas en la formulación del Plan Integral sobre Prevención y Atención de Desastres que debe elaborar la Oficina Municipal para la Prevención y Atención de Desastres, OMPAD, en la estrategia de Seguridad Ciudadana - numeral 2.2.6- La política de “Rescatar el sector rural en materia de Servicios Públicos” no contó con meta alguna en el Plan de Desarrollo.

2.2.16 Juventud. Las metas de la política de Juventud del Programa de Gobierno, se presentaron dispersas dentro del Plan de Desarrollo, contenidas específicamente en los aspectos de Educación, Cultura y Bienestar Social para los grupos vulnerables de la Estrategia Social. Las políticas establecidas son 3 dentro de este tema, luego de efectuar el análisis respectivo y hubo coherencia en algunas de las metas ya referidas -5 en total-.

2.2.17 Familia. Para la política de familia, el Programa de Gobierno definió 3 temas referidos a rescatar la Unidad Familiar, Asesoría Especializada en Desarrollo Familiar y Asesoría en Comisarías a Familias, las cuales corresponden a igual número de metas del Plan de Desarrollo. Esto se puede entender como una coherencia total entre el Programa de Gobierno y el Plan de Desarrollo.

2.3 CONCLUSIONES DE LA COHERENCIA ENTRE EL PROGRAMA Y EL PLAN

- Las acciones -llamadas políticas-, del Programa de Gobierno presentado por el Alcalde, para ser plasmado en ejecutorias tienen coherencia, pero también grandes vacíos con el Plan de Desarrollo Municipal aprobado por el Concejo de la ciudad,

porque el programa no fue concreto en la formulación de propuestas y en la definición de recursos para llevarlas a cabo.

- Lo que se encuentra al confrontar los dos documentos analizados -Programa de Gobierno y Plan de Desarrollo-, son relaciones, con diferencias que no tendrían razón de ser, dado que son complementarios y subsecuentes.
- No se da una correlación mínima entre las políticas del Programa de Gobierno y las metas del Plan de Desarrollo. En muchas ocasiones, las metas no tienen políticas definidas en el Programa propuesto por el alcalde y se ven políticas que no son desarrolladas por las metas.
- Por la forma como se presentan muchas de las propuestas del Programa de Gobierno y las metas del Plan de Desarrollo, se observa que tanto unas como las otras son solo objetivos, sin ninguna diferencia contextual.
- El tema Delincuencia y Drogadicción del Programa de Gobierno, debió hacer parte integral del área estratégica de Seguridad de este mismo y ser tratado con unas connotaciones especiales por lo que representa para Pereira.
- El Empleo como política, luego de efectuado el análisis al Programa de Gobierno y al Plan de Desarrollo, no tuvo claras orientaciones que apuntaran a resolver los problemas estructurales que tiene este sector en la ciudad.
- El tema Medio Ambiente, Ecología y Servicios Públicos contó con 116 metas en el Plan de Desarrollo, de las cuales solo 27, es decir el 23.3%, fueron coherentes con las 9 políticas del Programa de Gobierno.
- Las metas de Prevención y Atención de Desastres se presentaron dispersas entre los temas del medio ambiente, ecología y seguridad ciudadana del Programa de Gobierno.

3. METODOLOGIA PARA LA EVALUACION DE GESTION Y RESULTADOS A PARTIR DEL PLAN DE DESARROLLO

3.1 INTRODUCCION

Con el propósito de establecer el alcance de las metas y objetivos de los planes de desarrollo de los municipios colombianos durante un período de gobierno determinado y definir el grado de cumplimiento de la gestión de la administración pública de las entidades del orden central y descentralizado de los mismos municipios evaluados en ese mismo período, se ha desarrollado esta metodología para evaluar dicha gestión a partir de los planes de desarrollo, teniendo en cuenta las estrategias definidas en él, sus objetivos, instrumentos, metas e indicadores.

Se pretende de manera objetiva y crítica pero constructiva, identificar las falencias en la administración pública municipal en sus diferentes ciclos como son: *la Planeación, la Organización, la Dirección y el Control*, entendido este último en dos sentidos: El Control Interno, inherente a las entidades en sí y el Control Externo que es el que le compete por ley a las contralorías territoriales, en cuya interrelación se busca redireccionar y corregir las desviaciones presentadas en la gestión pública, lo cual realizan las entidades sujetas al control como resultado de las recomendaciones del organismo fiscalizador.

Para ello, dicha metodología está basada sobre los resultados obtenidos de los sistemas de control aplicados individual o integralmente durante el período evaluado, en todas las entidades del municipio a calificar.

La metodología está diseñada con los criterios, parámetros y variables suficientes para calificar bajo los principios de eficiencia, economía, eficacia y equidad, a cada una de las entidades de los municipios. Además se puede valorar la gestión por estrategias, según fueron formuladas en el Plan de Desarrollo de la respectiva administración municipal.

Sin embargo, hay que resaltar nuevamente que debido a la insuficiencia e incoherencia de la información de algunas entidades, no siempre es posible calificar los principios de eficiencia, economía y eficacia; pero con la información existente se debe hacer el análisis cualitativo pertinente. Al momento de diseñar este modelo metodológico de evaluación de gestión territorial, no era fácil conseguir la información para poder calificar en las entidades municipales el principio de equidad, pues la información disponible no permite valorar dicho principio con los parámetros definidos en esta metodología. No obstante, queda el modelo para futuras aplicaciones, en la medida en que exista una cultura de medición de la gestión pública por indicadores.

3.2 MARCO JURÍDICO

La Constitución Política plantea que todas las entidades territoriales deben elaborar y adoptar de manera concertada entre ellas y el gobierno nacional, planes de desarrollo, con el objeto de asegurar el uso eficiente de sus recursos y el desempeño adecuado de las funciones que les hayan sido asignadas por la Constitución y la Ley. Dichos planes deben estar conformados por una parte estratégica y un Plan de Inversiones de mediano y corto plazo.

Igualmente en otro de sus artículos plantea la Carta Magna, que la entidad nacional de planeación que señale la ley, tendrá a su cargo el diseño y organización de los sistemas de *Evaluación de Gestión y Resultados* sobre los planes y programas de desarrollo e inversiones en los departamentos y municipios y participarán en la preparación de los presupuestos de estos últimos en los términos que señale la ley.

El 15 de junio de 1994 se expide la ley 152 “Por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo” que tiene como propósito, establecer los procedimientos y mecanismos para la elaboración, aprobación, ejecución, seguimiento, evaluación y control de los Planes de Desarrollo, así como la regulación de los demás aspectos contemplados en el artículo 342 de la Constitución Nacional, referidos al Plan de Desarrollo y la planificación”.

Su ámbito de aplicación es la Nación, las entidades territoriales y los organismos públicos de todo orden.

Plantea así esta norma los principios generales que rigen las actuaciones de las autoridades nacionales, regionales y territoriales, en materia de planeación como se describen a continuación:

- **Autonomía:** La Nación y las entidades territoriales ejercerán libremente sus funciones en materia de planificación con estricta sujeción a las atribuciones que a cada una de ellas se les haya específicamente asignado en la Constitución y la Ley, así como a la disposiciones y principios contenidos en la ley orgánica del Plan de Desarrollo.
- **Ordenación de Competencias:** En el contenido de los planes de desarrollo se tendrán en cuenta, para efectos del ejercicio de las respectivas competencias, la observancia de los criterios de concurrencia, complementariedad y subsidiariedad.
- **Coordinación:** Las autoridades de planeación del orden nacional, regional y de las entidades territoriales, deberán garantizar que exista la debida autonomía y coherencia entre las actividades que realicen a su interior y en relación con las demás instancias territoriales, para efectos de la formulación, ejecución y evaluación de sus Planes de Desarrollo.

- **Consistencia:** Con el fin de asegurar la estabilidad macroeconómica y financiera, los planes de gasto derivados de los Planes de Desarrollo deberán ser consistentes con las proyecciones de ingresos y financiación, de acuerdo con las restricciones del programa financiero del sector público y de la programación financiera del sector público y de la programación financiera para toda la economía, que sea congruente con dicha estabilidad.
- **Prioridad del gasto público social:** Para asegurar la consolidación progresiva del bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población, en la elaboración, aprobación y ejecución de los Planes de Desarrollo de la Nación y de las entidades territoriales se deberá tener como criterio especial en la distribución territorial del gasto público el número de personas con necesidades básicas insatisfechas, la población y la eficiencia fiscal y administrativa y que el gasto público social tenga prioridad sobre cualquier otra asignación.
- **Continuidad:** Con el fin de asegurar la real ejecución de los planes, programas y proyectos que se incluyen en los Planes de Desarrollo nacionales y de las entidades territoriales, las respectivas autoridades de planeación propenderán porque aquéllos tengan cabal culminación.
- **Participación:** Durante el proceso de discusión de los Planes de Desarrollo, las respectivas autoridades de planeación velarán porque se hagan efectivos los procedimientos de participación ciudadana previstos en la ley del Plan de Desarrollo.
- **Sustentabilidad Ambiental:** Para posibilitar un desarrollo socioeconómico en armonía con el medio natural, los Planes de Desarrollo deberán considerar en sus estrategias, programas y proyectos, criterios que les permitan estimar los costos y beneficios ambientales para definir las acciones que garanticen a las actuales y futuras generaciones una adecuada oferta ambiental.
- **Desarrollo Armónico de las Regiones:** Los Planes de Desarrollo propenderán por la distribución equitativa de las oportunidades y beneficios como factores básicos de desarrollo de las regiones.
- **Proceso de Planeación:** El Plan de Desarrollo establecerá los elementos básicos que comprendan la planificación como una actividad continua, teniendo en cuenta la formulación, aprobación, ejecución, seguimiento y evaluación.
- **Eficiencia:** Para el desarrollo de los lineamientos del plan y el cumplimiento de los planes de acción se deberá optimizar el uso de los recursos financieros, humanos y técnicos necesarios, teniendo en cuenta que la relación entre los beneficios y costos que genere sea positiva.

- **Viabilidad:** Las estrategias, programas y proyectos del Plan de Desarrollo deben ser factibles de realizar según las metas propuestas y el tiempo disponibles para alcanzarlas, teniendo en cuenta la capacidad de administración, ejecución y los recursos financieros a los que es posible acceder.
- **Coherencia:** Los programas y proyectos del Plan de Desarrollo deben tener una relación efectiva con las estrategias y objetivos establecidos en éste.
- **Conformación de los Planes de Desarrollo:** De conformidad con lo dispuesto en el artículo 339 de la Constitución Nacional, los Planes de Desarrollo de los niveles nacional y territorial estarán conformados por una parte general de carácter estratégico y por un Plan de Inversiones de carácter operativo. Para efectos de la elaboración de los planes de inversión y con el propósito de garantizar coherencia y complementariedad de su elaboración, la Nación y entidades territoriales deberán mantener actualizados bancos de programas y proyectos.

De acuerdo con lo anterior se retoman los postulados de la Constitución Política de 1991, referente al tema de la *Evaluación de la Gestión*, sobre la cual se preceptúa que dentro de la función pública del control fiscal que ejercen las Contralorías, se incluye el ejercicio del ***Control de Gestión y de Resultados***.

El Artículo 8º de la Ley 42 de 1993 describe que “la vigilancia de la gestión fiscal del Estado se fundamenta en la eficiencia, la economía, la eficacia, la equidad y la valoración de los costos ambientales, de tal manera que permita determinar en la administración, en un período determinado, que la asignación de recursos sea la más conveniente para maximizar sus resultados; que en igualdad de condiciones de calidad los bienes y servicios se obtengan al menor costo; que sus resultados se logren de manera oportuna y guarden relación con sus objetivos y metas. Así mismo, que permita identificar los receptores de la acción económica y analizar la distribución de costos y beneficios entre sectores económicos y sociales y entre entidades territoriales y cuantificar el impacto por el uso o deterioro de los recursos naturales y el medio ambiente y evaluar la gestión de protección, conservación, uso y explotación de los mismos”.

Además, la Ley 42 de 1993, desarrolla entre otros el mandato constitucional de control fiscal y a su vez define el *Control de Gestión* como “***el examen de la eficiencia y eficacia de las entidades en la administración de los recursos públicos, determinada mediante la evaluación de sus procesos administrativos, la utilización de indicadores de rentabilidad pública y desempeño y la identificación del excedente que éstas producen, así como los beneficiarios de su actividad***”. De acuerdo a esta descripción, aplicando esta metodología, se califican los principios de Eficiencia, Economía, Eficacia y Equidad, evaluada esta última mediante la utilización de encuestas que identifican el cubrimiento y la calidad de las acciones desarrolladas por el estado (Ver numeral 3.5, Mantenimiento de la Unidad Misional).

El *Control de Resultados* lo define como “***el examen que se realiza para establecer en que medida los sujetos de la vigilancia logran sus objetivos y cumplen los planes,***

programas y proyectos adoptados por la administración en un período determinado”. De acuerdo a esta definición y aplicando esta metodología, se califica el principio de Eficacia.

3.3 MARCO TEORICO

3.3.1 Proceso de Evaluación del Control de Gestión. El Control de Gestión se desarrolla bajo el contexto y la aplicabilidad de los principios básicos consagrados en la Ley 42 de 1993; principios que permiten, valorar de una manera acertada el grado de cumplimiento registrado por la entidad en el desarrollo de sus proyectos o programas, conceptuar sobre la razonabilidad de los resultados obtenidos frente a los recursos utilizados y velar por la equitativa distribución de la riqueza dentro de la población o grupo beneficiario. Los principios básicos del Control Fiscal se describen a continuación:

Eficiencia: Permite determinar en la administración, en un período determinado, que la asignación de recursos sea la más conveniente para maximizar sus resultados.

Eficacia: Determina si los resultados se lograron de una manera oportuna y guardan relación con los objetivos y metas de la entidad sometida a control.

Economía: Establece que en igualdad de condiciones de calidad los bienes y servicios se obtengan procurando el mínimo costo.

Equidad: Permite identificar los receptores de la acción económica del Estado y analizar la distribución de sus costos y beneficios entre los sectores económicos y sociales y entre entidades territoriales.

Ecología: Es la valoración de los costos ambientales o cuantificación del impacto por el uso o deterioro de los recursos naturales y el medio ambiente, al ejecutar un proyecto determinado.

Se debe anotar que este último principio, no se califica con la presente metodología, debido a que no existen suficientes elementos de juicio aun para hacerlo, pues la cultura del manejo ambiental en Colombia es muy reciente.

Todo proceso metodológico que se realice como resultado de la implementación de un sistema evaluador, conlleva al conocimiento general de la estructura funcional bajo la cual se plantea, organiza, fundamenta y desarrolla cualquier sistema de organización; es por ello, que el planteamiento metodológico bajo el cual se construye el marco técnico-legal para la Evaluación de la Gestión, se basa en la utilización y aplicación de indicadores que permitan cuantificar,

valorar y conceptuar sobre los resultados obtenidos y/o logrados en un período determinado, pretendiendo siempre el cumplimiento de la función misional inherente a cada una de las entidades sujetas al Control Fiscal.

Para la valoración y visualización del Sistema de Control de Gestión, se hace necesario la clarificación, conceptualización y conocimiento de los siguientes términos:

Plan de Desarrollo. Es el resultado del análisis de la problemática social, económica y ambiental a nivel Nacional, Departamental o Municipal, a partir del cual se define una estrategia de solución a seguir a mediano y largo plazo. Esta estrategia incluye la definición de los objetivos y metas del Plan; políticas generales y sectoriales; los principales programas de Gobierno y el Plan de Inversiones para el período analizado.

Programa de Gobierno. Es la propuesta presentada por los candidatos a ser elegidos popularmente, como los gobernadores y alcaldes, el cual se deberá someter a la consideración ciudadana. Esta propuesta se publica en el órgano oficial de la entidad territorial o se ordenará su publicación mediante una edición, donde se den a conocer los programas de todos los aspirantes.

Voto Programático. Es el mecanismo de participación mediante el cual los ciudadanos que votan para elegir gobernadores y alcaldes, imponen como mandato al elegido, al vigilar el cumplimiento del Programa de Gobierno que halla presentado como parte integral en la inscripción de su candidatura.

Plan Financiero. Es un mecanismo de planificación y gestión financiera del sector público y que tiene como base las operaciones efectivas de las entidades.

Presupuesto. Sin perjuicio de su naturaleza como instrumento planificador de las Gestión pública, es el proceso rector de las finanzas gubernamentales y en su ejecución se generan tanto los recursos financieros como los gastos del tesoro.

Programa Anual de Caja -PAC-. Es un programa que parte del Plan Financiero y en el cual se relacionan los ingresos y gastos de caja, con sus posibilidades de financiación. En este se definen las metas máximas de pago a efectuarse durante el año y que servirán de base para su elaboración.

Plan Operativo Anual de Inversiones. Señala los proyectos de inversión clasificados por sectores, órganos y programas. Este plan guardará concordancia con el Plan Nacional de Inversiones.

Plan de Acción. Es una herramienta de prospectiva que permite orientar estratégicamente la ejecución del Plan de Desarrollo. En él cada dependencia organiza sus recursos disponibles en acciones y proyectos encaminados a cumplir las metas del Plan de Desarrollo y permite articular los programas de mediano y largo plazo con los proyectos y actividades de una

vigencia fiscal, de tal manera que los recursos estén encaminados a cumplir con los resultados expresados.

Participación Comunitaria. Los órganos de Control Fiscal vincularán a la comunidad en la realización de su gestión fiscal sobre el desarrollo de los planes, programas y actividades que realice la entidad fiscalizada, para que ella a través de los ciudadanos y de los organismos de participación comunitaria, puedan garantizar que la participación del Estado esté orientada a buscar beneficios de interés común, que ayuden a valorar que sus contribuciones estén siendo dirigidas en búsqueda del beneficio social.

Misión Institucional. Es la “*Razón de Ser*” de la organización. Establece en forma general los propósitos y el fin al más alto nivel, dando así desde el inicio unas bases sólidas y un derrotero preestablecido para la organización.

Política. Son las pautas o criterios de acción de carácter genérico. Son indicaciones de tipo general que no señalan cometidos específicos

Objetivo. Se debe entender este como el enunciado claro y preciso de los propósitos, fines y logros a los cuales se aspira llegar.

Estrategia. Son el conjunto de acciones que buscan alcanzar los objetivos predeterminados, a partir de una utilización racional de los recursos y definiendo una trayectoria posible en el tiempo, entre la situación actual y la deseada y con clara orientación al desarrollo humano.

Plan Indicativo. Es una herramienta de gestión que organiza y orienta estratégicamente todas las acciones de una entidad para alcanzar los objetivos acordes con su visión y misión, significando que todas las entidades deben alcanzar con sus resultados el cumplimiento de su objeto o razón de ser y partiendo de los recursos con que se dispone en un período determinado.

Meta. Es la expresión cuantitativa y cualitativa de los logros que se pretenden obtener. Para la formulación y planteamiento de una meta se deben mantener las siguientes consideraciones:

- Su formulación debe hacerse en términos de tiempo, cantidad y si es posible en calidad.
- La magnitud del indicador que permita cuantificar o dimensionar, en forma proyectiva, los objetivos a cualquiera de los diferentes niveles del proceso planificador.
- Expectativas que rodean a quienes proponen el proyecto.

Para que una meta sea considerada razonable, debe como mínimo ser específica, medible, realista y poseer un marco de tiempo que permita relacionarlo con costos.

Evaluación. Se entiende por evaluación el análisis detallado de actividades, procesos, criterios y parámetros establecidos para la estimación de los productos, servicios, resultados, efectos e impacto tanto sociales como económicos en la ejecución de los diferentes proyectos, los cuales hacen referencia al nivel y calidad de vida de los beneficiarios. La evaluación debe cumplir al menos con los siguientes objetivos:

1. Analizar las metas y valorar su adecuación al contexto en que opera el proyecto;
2. Medir el grado de éxito del proyecto en la consecución de los objetivos;
3. Medir en que grado la utilización o uso de recursos para el desarrollo del proyecto se justifica para el logro de sus resultados;
4. Explorar otros posibles métodos para alcanzar las metas del proyecto;
5. Desarrollar un sistema de comprobación continua de la eficiencia del proyecto a fin de facilitar su examen y modificación.

Por lo tanto, la evaluación es un proceso de análisis crítico de todas las actividades y resultados de un proyecto, con el objeto de determinar la pertinencia de los métodos utilizados, la validez de los objetivos, la eficiencia en el manejo de los recursos y el impacto en relación con los beneficiarios.

Indicador de Gestión. Es una medida de desempeño, generalmente definida como una razón a la que se le asignan eventos o números y que dependen de un conjunto de reglas preestablecidas. Es un criterio de evaluación del comportamiento de una determinada variable que tiene como fin valorar la eficiencia de los insumos, recursos y esfuerzos dedicados a obtener ciertos objetivos con unos tiempos y costos registrados y analizados.

Además de ser una relación entre variables específicas que miden cumplimiento de metas de acuerdo a resultados esperados, los indicadores son herramientas que permiten conocer el estado o evolución de la Entidad y aportan información para la toma oportuna de decisiones, que posibiliten la aplicación de correctivos y el redireccionamiento en la administración pública.

3.3.2 Parámetros para la Evaluación de Gestión y Resultados. La calificación de la gestión efectuada por el organismo de control fiscal debe obedecer al criterio técnico y fiscal de calificar la gestión desarrollada por la administración, de acuerdo con el Programa de Gobierno impulsado y presentado a la opinión pública y a la comunidad por el candidato a la Alcaldía durante su campaña electoral, el cual es -después de su elección- refrendado en un Plan de Desarrollo que aprueba el Concejo del Municipio y que se convierte en la guía de la gestión pública del mismo ente territorial.

Es allí donde las contralorías departamental y/o municipales en representación de la comunidad, busca a través de una reflexión técnica, determinar el grado de cumplimiento de los programas y proyectos incluidos dentro del Plan de Desarrollo, que frente a la sociedad se presentó por parte de la administración en un período determinado.

La calificación de gestión comprende tres grandes componentes como base fundamental de análisis, en la que se busca en forma ordenada valorar y calificar los principios básicos del control, bajo el esquema de una planeación estratégica donde se involucren los recursos, la evaluación de los procesos o actividades desarrolladas, los resultados obtenidos y el grado de aceptación y beneficio generado para la comunidad.

Bajo este esquema de calificación de resultados, de recursos financieros y mantenimiento de la unidad misional, se pretende lograr determinar “el cómo” la utilización de unos recursos financieros es el reflejo en la obtención de unos resultados y más aún, como pueden las actividades realizadas por la administración, influir de una manera positiva en el desarrollo social y crecimiento económico de una población o al interior de ella misma. La Evaluación de Gestión basa su análisis en la formulación, valoración y calificación de tres grandes componentes, en el cual se involucran:

3.3.2.1 Valoración de las metas propuestas en el Plan de Desarrollo. Se busca con ello determinar la capacidad de acción registrada y verdaderamente lograda durante el período evaluado, frente a los propósitos presentados al inicio de la administración. Su cuantificación se determina a través de la valoración de los resultados obtenidos y comparados con los resultados programados.

3.3.2.2 Capacidad de gestionar, obtener y utilizar los recursos. Persigue mostrar la coherencia existente entre las metas y proyectos formulados en el Plan de Inversiones del Plan de Desarrollo y las apropiaciones presupuestales presentadas y ejecutadas con carácter misional, en los proyectos de inversión desarrollados por las entidades sujetas de control.

3.3.2.3 Mantenimiento de la Unidad Misional. Pretende mostrar en que grado el conocimiento, la experiencia y la capacidad técnica se reflejan en el cumplimiento de la función misional. Bajo este criterio se analizan los parámetros correspondientes al cubrimiento poblacional, a la cobertura del bien o servicio, a la capacidad técnica instalada y a los indicadores de desempeño; cada uno de ellos, asociados a la necesidad real que demanda la población.

El mantenimiento de la unidad misional, procura dentro de su análisis, evaluar, comparar, calificar y conceptuar sobre aquellas variables internas o externas que influyen en la eficiente prestación del bien o servicio y que por su impacto se reflejan en la calidad de vida de la población beneficiada.

3.4 DESARROLLO DE LA METODOLOGIA

3.4.1 Valoración de las metas formuladas en el Plan de Desarrollo. Con el propósito de calificar y valorar las metas se ha desarrollado el indicador llamado *Grado de Eficacia*. Para establecerlo, se deben precisar y definir los siguientes términos:

Grado de Eficacia (Índice físico). Corresponde al indicador que durante la ejecución del proyecto y al final, informará sobre el desarrollo y grado de cumplimiento de las metas físicas. Es el porcentaje que se obtiene al dividir la meta física lograda al momento de la evaluación, sobre la meta física programada.

$$\text{Grado de Eficacia} = \frac{\text{Meta F\u00edsica lograda}}{\text{Meta F\u00edsica programada}}$$

Grado de Inversi\u00f3n. Corresponde al indicador que durante el proyecto y al finalizar la ejecuci\u00f3n del mismo, indicar\u00e1 el desarrollo y grado de cumplimiento de las inversiones o desembolsos. Es el porcentaje que se obtiene al dividir la meta financiera lograda hasta el momento, sobre la meta financiera programada para cada una de las actividades y para el momento de corte o seguimiento.

$$\text{Grado de Inversi\u00f3n} = \frac{\text{Recursos Financieros Ejecutados}}{\text{Recursos Financieros Programados}}$$

Grado de Oportunidad (Indicador de tiempo). Es un indicador que permite calificar si los resultados generados durante la ejecuci\u00f3n de un proyecto, se presentan de acuerdo al registro de actividades programados a trav\u00e9s del tiempo. Es el porcentaje que se obtiene al dividir el tiempo transcurrido desde el momento programado hasta el momento de la evaluaci\u00f3n, sobre el tiempo programado para la ejecuci\u00f3n del proyecto. Es necesario tener en cuenta que hay proyectos en los cuales hay una gran cantidad de actividades al final del per\u00edodo.

$$\text{Grado de Oportunidad} = \frac{\text{Tiempo transcurrido desde el momento programado}}{\text{Tiempo Programado}}$$

Grado de Eficiencia Real (G.E.R.). Es considerado un indicador b\u00e1sico que permite cuantificar y evaluar la eficiencia de los procesos propios de los proyectos que se est\u00e1n ejecutando, ya que no solamente involucra el grado de cumplimiento de las metas f\u00edsicas y financieras del proyecto, si no adem\u00e1s, las valora a trav\u00e9s del tiempo. Se obtiene en porcentaje.

$$\text{G.E.R.} = \frac{(\text{Meta Lograda}) (\text{Tiempo Planeado}) (\text{Costo Programado})}{(\text{Meta Programada}) (\text{Tiempo Real}) (\text{Costo Real})}$$

Este Indicador permite a los sistemas de control, internos o externos, valorar, cuantificar, conceptualizar y determinar el desempe\u00f1o y los resultados obtenidos, durante o al finalizar la ejecuci\u00f3n de un proyecto. Adem\u00e1s expresa que cuanto mayor es la eficiencia en el manejo de los costos y del tiempo, mayor es el G.E.R.

Ahora bien, si la calificación de gestión se enfoca a evaluar, como es el caso, un período determinado, la calificación debe basarse en la cuantificación de los resultados obtenidos, asociados a la capacidad de gestión desarrollada por la administración y valorada a través de los márgenes de eficiencia obtenidos y al grado de aceptación por parte de la comunidad.

Por lo tanto, la calificación de las metas se asocia, para efectos de análisis, a la valoración del grado de eficacia; entendiendo el mismo como el indicador que durante el período evaluado, informará sobre el desarrollo y grado de cumplimiento de las metas físicas. Se obtiene en porcentaje.

$$\text{Grado de Eficacia} = \frac{\text{Meta Lograda}}{\text{Meta Programada}}$$

La valoración de la gestión global realizada en materia de resultados, se define con la Calificación de las Metas del Plan de Desarrollo, "CMPD", que se obtiene bajo la siguiente expresión:

$$\text{CMPD} = \frac{\sum_{i=\text{Meta 1}}^{\text{Meta N}} \text{G.E.}_i}{N}$$

Donde: G.E. _i: Grado de Eficacia asociado a cada meta calificada.
N: Número de metas calificadas.

3.4.2 Capacidad de gestionar, obtener y utilizar los recursos. Se establece un indicador que permite determinar la utilización real de los recursos financieros asignados, programados y utilizados en su ejecución por parte de los organismos estatales sujetos al Control Fiscal. Dicho indicador se denomina "Grado de Eficiencia Financiera".

Para su valoración debe tomarse el Plan de Inversiones del Plan de Desarrollo, el Plan de Inversiones registrado dentro del proyecto de presupuesto y el mantenimiento dentro de su ejecución de la unidad misional. Esto permitirá visualizar en forma muy general la correlación existente entre el Programa de Gobierno, el Plan de Desarrollo, la acción administrativa y los resultados obtenidos.

No obstante la Contraloría debe tener claridad sobre los diferentes componentes financieros que permitan cuantificar la acción social desarrollada por cada uno de los sujetos de control, lo cual conlleva al conocimiento integral de esas acciones por parte de

las diferentes entidades en cumplimiento de su misión, al conocimiento y descripción detallada de las inversiones efectuadas y de los programas desarrollados.

Bajo estos planteamientos y con una clara convicción que el Plan de Desarrollo con su respectivo Plan de Inversiones es congruente con el Programa de Gobierno presentado, el Plan de Inversiones debe ser el reflejo de las necesidades sociales y económicas presentes dentro de una región o localidad.

De acuerdo a las anteriores apreciaciones sustentadas en el “deber ser” de la Planeación y del Control, la Metodología de Evaluación de Gestión en lo pertinente a la información y sus indicadores para el análisis financiero sobre la gestión realizada por las entidades sujetas al Control Fiscal, se fundamenta en los siguientes criterios:

1. El Plan de Desarrollo Municipal, se formula de acuerdo con las necesidades existentes en la ciudad y en concordancia con el Programa de Gobierno del entonces candidato y finalmente elegido Alcalde. Dicho Plan de Desarrollo debe guardar coherencia con el Programa de Gobierno mencionado.
2. Los valores presentados dentro del Plan de Inversiones se asocian en tiempo y asignación de recursos, al cumplimiento y ejecución eficiente de los proyectos presentados.
3. Los proyectos presentados dentro del Plan de Inversiones, son el producto de un análisis de factibilidad social, política, económica, financiera y ambiental, que garantizan una ejecución eficiente de los recursos asignados y una solución a la problemática registrada.
4. La presentación de las fuentes de financiación para la ejecución de los diferentes proyectos, obedece a la capacidad de gestionar dichos recursos dentro de los tiempos estimados.

Teniendo en cuenta estos criterios y partiendo de la inexistencia de un indicador global que mida el manejo general dado a los recursos para inversión por parte de una administración, donde se involucre en igualdad de proporciones la capacidad de enfrentar el proyecto de inversiones con la propuesta presentada en el Plan de Desarrollo, la capacidad de obtener y financiar sus Planes de Acción y la capacidad de destinar sus esfuerzos financieros a la consecución y cumplimiento de su misión institucional, se presenta el indicador para evaluar la capacidad de acción institucional desarrollada por la administración en cumplimiento de su razón de ser.

La calificación del Grado de Eficiencia Financiera (G.E.F.), basa su análisis en la aplicación y formulación de los siguientes indicadores de control:

3.4.2.1 La Coherencia Financiera (COFI). Tomada ésta, como la relación existente entre la apropiación presupuestal efectuada por la entidad y la presentada dentro del Plan de Desarrollo.

Esta coherencia se obtiene de dividir la apropiación total registrada año tras año por la entidad con cargo al Plan de Desarrollo, sobre la apropiación en el Plan de Inversiones del Plan de Desarrollo con cargo a dicha entidad, multiplicado por el grado de afectación (%) existente.

$$COFI = \sum_{i=AÑO\ 1}^{AÑO\ N} \frac{PTO_i}{PDM_i} \% PART_i$$

Donde: COFI: Coherencia Financiera.

PTO_i: Apropiación presupuestal en un año determinado.

PDM_i: Valor de apropiación presupuestal en el Plan de Desarrollo Municipal “PDM” en el año determinado.

PART_i: Grado de afectación con cargo al PDM en el año determinado.

El *Grado de Afectación* se obtiene al dividir la apropiación presupuestal en un año *i*, sobre la apropiación total registrada durante el período evaluado. Por ejemplo: Dentro del Plan de Inversiones se tiene programado ejecutar recursos por: \$3.000 millones en el año de 1995, \$3.500 millones en el año de 1996 y 4.000 millones en el año de 1997, es decir, un total en los tres años de \$10.500 millones. El Grado de Afectación para el año 1995 se obtiene así:

$$\frac{\text{Apropiación año 95}}{\text{Apropiación total}} \times 100 = \frac{3000}{10.500} = 28.57\%$$

Dicho valor refleja el porcentaje de afectación de la apropiación presupuestal del año 1995, sobre la apropiación total de los tres años.

3.4.2.2 Capacidad de Ejecución (COAD). Indicador que se encarga de medir el grado de ejecución presupuestal presentado por la Entidad frente a los recursos programados para su ejecución dentro de determinado período fiscal. Se obtiene de dividir la ejecución total registrada año tras año por la entidad, sobre la apropiación efectuada en el Presupuesto de inversiones, multiplicado por el grado de afectación (%) existente.

$$COAD = \sum_{i=AÑO\ 1}^{AÑO\ N} \frac{EJEC_i}{PTO_i} \% PART_i$$

Donde: COAD: Capacidad de ejecución presupuestal.

EJEC_i: Ejecución presupuestal lograda en un año determinado.

PTO_i: Apropriación presupuestal en un año determinado.

PART_i: Grado de afectación con cargo al presupuesto en el año determinado.

3.4.2.3 Ejecución Misional (COEJE). Indicador que muestra dentro del presupuesto, en que grado la ejecución del presupuesto de inversión, se ve reflejada en la ejecución de proyectos de carácter misional. Se obtiene de dividir la ejecución total registrada año tras año con cargo a la ejecución de proyectos misionales, sobre el total ejecutado dentro del presupuesto de inversión, multiplicado por el grado de afectación (%) existente.

$$\text{COEJE} = \sum_{i = \text{AÑO } 1}^{\text{AÑO } N} \frac{\text{EJM}_{si}}{\text{EJEC}_i} \% \text{PART}_i$$

Donde: COEJE: Ejecución presupuestal con carácter misional.

EJM_s: Ejecución presupuestal de proyectos con cargo al cumplimiento misional en un año determinado.

EJEC_i: Ejecución presupuestal lograda en un año determinado.

PART_i: Grado de afectación con cargo a la ejecución en el año determinado.

Es importante que el recurso financiero se analice a través del seguimiento de los *subsistemas de presupuesto y flujo de caja* en proyectos específicos, toda vez que el primero, se considera un mecanismo que permite traducir en términos financieros las tareas y actividades programadas por la entidad dentro de una vigencia fiscal (hacer un presupuesto significa, prever, planear y lo que es más importante, analizar los costos de las actividades a desarrollar), y el segundo, implica visualizar los gastos e ingresos reales de la entidad a medida que la vigencia transcurre.

El indicador de coherencia financiera frente a la gestión del administrador, es decir, el *Grado de Eficiencia Financiera*, da en igualdad de proporciones un resultado que refleja el compromiso adquirido de parte de una administración en la consecución y ejecución de los recursos para el cumplimiento del Programa de Gobierno planteado y valorado a través del Plan de Inversiones presentado en el Plan de Desarrollo Municipal.

En conclusión y de acuerdo a la experiencia recogida en el control fiscal, la expresión matemática que refleja con más precisión el Grado de Eficiencia Financiera, es la que se obtiene del promedio de los tres indicadores descritos anteriormente. Dichos indicadores deben ser calculados anualmente.

$$\text{G.E.F.} = \frac{\text{COFI} + \text{COAD} + \text{COEJE}}{3}$$

Donde: G.E.F.: Grado de Eficiencia Financiera
COFI: Coherencia Financiera.
COAD: Capacidad de Ejecución.
COEJE: Ejecución Misional.

Es de anotar que si bien con los anteriores parámetros: *valoración de metas y coherencia financiera*, se califican en forma separada los principios de Eficacia y Economía, la relación de estos conduce a calificar el principio de Eficiencia, toda vez que la misma se obtiene al relacionar los resultados, el tiempo y los recursos como efectos de la acción de los entes sujetos de control, a fin de obtener un resultado cuantitativo de la gestión desarrollada, la cual se determina a través del Grado de Eficiencia Administrativa "G.E.A".

$$G.E.A. = \frac{CMPD + G.E.F.}{2}$$

Donde: CMPD: Calificación de las Metas del Plan de Desarrollo.
G.E.F.: Grado de Eficiencia Financiera.

NOTA: Todos los indicadores propuestos dentro de la presente Metodología, valoran el resultado de la gestión, a través de la tabla de calificación propuesta por el Departamento Nacional de Planeación en el año de 1994, de la siguiente manera:

Si el indicador es ≥ 1 , lo calificado es altamente eficiente.
Si el indicador es ≥ 0.70 y < 0.99 , lo calificado es eficiente.
Si el indicador es < 0.70 y ≥ 0.20 , lo calificado es deficiente.
Si el indicador es < 0.20 , lo que se califica está estancado.

Para calificar con más precisión la coherencia financiera de la Administración Municipal se requieren de otros indicadores financieros. No obstante, con las deficiencias administrativas de Planeación y Control Interno existentes actualmente en las entidades municipales, no es posible aun construir los indicadores requeridos.

Es por eso que el *costo financiero de la administración de los recursos financieros y el lucro cesante*, principales factores que propician los sobrecostos en la realización de las actividades, proyectos y programas planteados en los diferentes planes, además de *los indicadores de rentabilidad pública*, no fueron considerados en esta metodología, debido a la dificultad en la obtención de la información necesaria para establecer los parámetros y variables que permitieran diseñar los respectivos indicadores.

Sin embargo, se espera que una vez se hagan los correctivos sugeridos en la Evaluación de Gestión y de Resultados de los municipios, se pueda contar con un eficiente Sistema de Seguimiento, Evaluación y Control del Plan de Desarrollo Municipal, aplicando los indicadores correspondientes, optimizando el Banco de Programas y Proyectos de Inversión Municipal y poniendo en marcha un efectivo y confiable Sistema Integral de Información, a través del cual se diseñen los indicadores financieros pertinentes.

3.5 MANTENIMIENTO DE LA UNIDAD MISIONAL

Hasta ahora con los parámetros anteriores, se definieron: el **Análisis de resultados** con el cual se valora cuantitativamente el *principio de la eficacia* a través de la calificación de las metas formuladas en el Plan de Desarrollo, el **Grado de Eficiencia Financiera** G.E.F. que valora el *principio de economía* a través de la coherencia existente entre el Plan de Inversiones del Plan de Desarrollo y su asignación frente al desarrollo social por cada una de las entidades sujetas al control y el **Grado de Eficiencia Administrativa** “G.E.A.” que valora en que medida los recursos ejecutados se destinaron en una forma eficiente para la obtención de los resultados propuestos, cuyo indicador implica la valoración cuantitativa del *principio de eficiencia*.

Con estos indicadores se determina la calidad de la gestión administrativa en el ente territorial y el adecuado manejo de los recursos asignados para el cumplimiento de su misión, como un instrumento del desarrollo social.

Para llegar a obtener una relación directa, se hizo énfasis en la evaluación en qué tanto se cumplen las metas y cómo se distribuyeron y ejecutaron los recursos. A partir de esta relación, se hace necesario evaluar la calidad de los resultados obtenidos. Son las personas, los grupos, la comunidad receptora, los beneficiarios, técnicos, asesores y directivos del proyecto, quienes opinan, valoran y evalúan en qué tanto y con qué calidad se modificaron las *variables relevantes*, entendidas éstas como las que apuntan al cumplimiento de las metas, es decir, a la satisfacción de las necesidades de la comunidad.

Se pretende obtener la mayor cantidad de opiniones que reflejen las percepciones y preocupaciones de los usuarios y beneficiarios del proyecto, sus estrategias, sus procesos, sus recursos y la calidad de lo logrado. En materia de evaluación de la gestión pública, el Mantenimiento de la Unidad Misional obedece al grado de aceptación de parte de los beneficiarios de la acción estatal, el cual podrá apreciarse y complementarse a través del análisis de dos niveles:

El primero, una evaluación al desempeño administrativo desarrollado dentro del período fiscalizado, a fin de poder determinar en qué grado las decisiones administrativas beneficiaron el desarrollo de la actividad económica y social de la Entidad; y el segundo, mediante la valoración y análisis de las contribuciones realizadas al mejoramiento de los indicadores de calidad de vida y/o a las condiciones finales suscitadas, propias de la intervención del Estado.

Para ello, se requiere además de la evaluación de las estrategias corporativas implementadas para cada uno de los programas, del conocimiento de las propuestas para cada uno de los componentes, es decir, las tácticas asociadas a la misma lo que arroja elementos de juicio sobre las bondades, limitaciones y alcances, al momento de conceptualizar sobre la gestión desarrollada. Para la evaluación fiscal de las estrategias y las tácticas, se deben analizar los siguientes parámetros:

- Pertinencia: Se refiere a lo que la entidad dice que va a resolver y que debe resolver, de acuerdo a la normatividad definida para el cumplimiento de su misión. Las estrategias deben probar que funcionan, que resuelven problemas, que modifican situaciones y que transforman realidades.
- Sustentabilidad: Se debe entender por esto, la rigurosidad y firmeza de los pilares que fundamentan los diferentes programas, proyectos y acciones a ejecutar. El grado de sustentabilidad científico, técnico, político, social y cultural coadyuvan a analizar los éxitos y dificultades que pueda presentar una estrategia al finalizar el proyecto.
- Desarrollo Humano Sostenible: Se entiende como las características que debe presentar cada estrategia, encaminándose hacia el bienestar de todas las personas de la comunidad beneficiada, respetando los derechos de futuras generaciones de gozar de iguales recursos e iguales oportunidades.
- Equidad: Se define como la posibilidad de disfrutar la redistribución equilibrada de los recursos del estado, en sus diferentes formas de inversión pública, a través de proyectos sociales, de infraestructura y todas aquellas acciones que conlleven al mejoramiento de las condiciones de vida de la ciudadanía. Se debe partir del respeto a las diferencias, según edad, género, grado de escolaridad y nivel de ingreso de los diferentes beneficiarios.
- Grado de Apropiación: Se debe entender como el compromiso y reconocimiento por la comunidad, donde se hace más énfasis a las decisiones y al como hacer las cosas, que al manejo mismo de los recursos financieros.

A partir de la valoración y análisis de las contribuciones realizadas por cada uno de los programas y proyectos a las variables relevantes, se establece un sistema de evaluación y seguimiento que permite comparar el resultado de dichas variables para cada uno de sus objetivos al aplicar el indicador correspondiente en diferentes momentos, es decir, antes y después del proyecto. La situación del proyecto está valorada por su línea base, status, estándares, rangos y/o valores iniciales construidos al inicio del proyecto.

De la misma manera, el análisis comparativo del comportamiento de las *variables relevantes*, sirve para establecer otros escenarios con respecto a las mismas variables, entendidas éstas como la situación antes de ejecutar el proyecto e identificada a través de los valores proyectados o metas planteadas para la situación sin proyecto.

Al finalizar el proyecto surge un tercer valor aplicando de nuevo los mismos indicadores; en esta ocasión surgen los logros, entendidos como los valores finales de las *variables relevantes* para cada objetivo, una vez terminadas las actividades y cumplidos los diferentes propósitos. Estos valores son recogidos por el sistema de seguimiento y evaluación en forma de encuesta, complementado con las opiniones de las diferentes personas involucradas en el proyecto, tanto a nivel técnico y funcionarios, como de beneficiarios directos y asesores; para tal efecto se requiere indagar sobre las percepciones de cada persona relativa al proyecto al concluir el cronograma.

La percepción puede ser valorada y analizada bajo el conjunto de algunos indicadores, entre las que se destacan:

- Indicadores de éxito
- Indicadores de dificultad
- Indicadores de contexto

Estos Indicadores permiten apreciar la magnitud y atributos de los logros, según su propia vivencia.

Indicadores de éxito. Buscan concluir a partir de las opiniones, la información sobre el grado de satisfacción con su participación en el proyecto, el grado de importancia de los logros obtenidos, los cambios que se perciban en las personas y en el grupo a partir de la realización del proyecto, las actividades promovidas por fuera del trabajo y para que ha servido la organización acompañante del proceso.

Indicadores de dificultad. Conlleva a determinar la información que tiene que ver con las opiniones relacionadas en qué se ha quedado corto el proyecto, qué conflictos ha generado, qué propuestas iniciales no se han cumplido, en qué se han quedado cortas las instituciones acompañantes, la comunidad, las estrategias, las tácticas y los recursos del proyecto.

Indicadores de contexto. Establecen la información a partir de las opiniones para concluir sobre cómo han afectado al proyecto las personas externas, los aspectos culturales, los aspectos políticos, las instituciones, los fenómenos naturales y las condiciones económicas; igualmente como ha afectado el proyecto a las personas externas, a los aspectos culturales, a los aspectos políticos, a las instituciones y finalmente, como éste ha afectado a las condiciones económicas de la región.

3.5.1 Fases de la Evaluación al Principio de Equidad. La valoración y cuantificación de los resultados obtenidos como consecuencia de la intervención del ente fiscalizador, se desarrolla en dos fases:

- *A mediano plazo:* Permite analizar el comportamiento de las variables relevantes, al momento de finalizar el proyecto haciendo una descripción de los cambios suscitados; descripción conocida como *Valoración del Efecto*.
- *A largo plazo:* Permite observar, registrar y evaluar los procesos que se desencadenan debido al cumplimiento de los objetivos y estrategias en las que se está evaluando el proyecto. Descripción conocida como *Valoración de Impacto*.

3.5.1.1 Valoración del Efecto. Todo proyecto por importante que sea forma parte de un sistema denominado programa, área o sector. En tal sentido, indagar por el efecto de un proyecto es valorizar y evaluar dentro de un conjunto o colectivo de proyectos, que tanto aporta o modifica éste las variables sectoriales inherentes al programa, sea este último concebido especial y/o sectorialmente.

Este nivel de evaluación está ligado con los objetivos establecidos, las variables sectoriales y los indicadores de efecto, tales como:

- Déficit cuantitativo de vivienda.
- La tasa de mortalidad.
- Generación de empleo.
- Grado de escolaridad.
- Cobertura en servicios públicos.
- Cobertura en Salud, Educación, Recreación y Cultura.

En todos los casos anteriores, se está tratando de valorar los aportes del proyecto al sector, área o programa en que está inscrito, visualizando esta contribución en el mediano plazo y en forma colectiva con otros proyectos sociales. Para este efecto es preciso tomar la línea base, status, rango o valores iniciales sectoriales, escogidas como relevantes en la evaluación ex-ante y compararla con los datos y opiniones arrojadas después de analizar los indicadores sectoriales.

En concordancia con todo lo anterior, podría decirse que el concepto de proyecto no puede ser visto como un conjunto de acciones aisladas. Los proyectos deben planificarse, de acuerdo con lo que aportan éstos a la solución de situaciones en instancias mayores como son los sectores y las líneas programáticas. Por eso se hace fundamental ligar los objetivos del proyecto con los objetivos del programa.

3.5.1.2 Evaluación del Impacto. Se pretende evaluar la trascendencia a mediano y a largo plazo de un proyecto específico sobre las personas, una comunidad o región, donde el proyecto se ha desarrollado. La evaluación del impacto de un proyecto social consiste en observar, registrar y evaluar los procesos que se desencadenan, debido al cumplimiento de sus objetivos, procesos, procedimientos y estrategias en las que se está evaluando dicho proyecto. A través de los análisis de impacto es como se logra comprender mejor el grado de cumplimiento de los objetivos institucionales o superiores dictaminados por la misión.

Cada instancia, cada institución, cada organización realiza los deseos expresados en la misión a través de los proyectos que se adelantan a partir de las diferentes áreas o programas.

La comparación y análisis periódicos del valor de las variables socioeconómicas relevantes en el aspecto macro para la institución, ayudará a reconocer la magnitud y calidad de la contribución del proyecto, evaluando las modificaciones del comportamiento al más alto nivel de las variables, tales como:

- Línea de pobreza.
- Necesidades básicas insatisfechas.

- Necesidades humanas insatisfechas.
- Desarrollo humano y
- Calidad de vida.

De todo lo anteriormente expuesto, en relación con la valoración cualitativa del principio de equidad, se puede deducir que la carencia de un Sistema de Seguimiento, Evaluación y Control, con su respectivo monitoreo, además de un eficiente Sistema de Información de parte de los entes sujetos al control fiscal, no permiten valorar en que grado los recursos ejecutados benefician directamente a la comunidad o grupo de personas a la cual va dirigida su acción, es decir se imposibilita la labor fiscal en el establecimiento de la información mínima necesaria y la construcción de los indicadores respectivos para calificar dicho principio, lo cual se puede apreciar por las siguientes circunstancias:

1. Discontinuidad en la ejecución de programas.
2. Carencia de diagnósticos, evaluaciones o estudios.
3. Improvisación en las programaciones.
4. Falta de compromiso, responsabilidad y sentido de pertenencia.

3.6 OBSERVACIONES FINALES

Es preciso señalar que debido a que la presente metodología fue diseñada sobre la gestión realizada en el Municipio de Pereira durante el período 1995-1997, no se dio el espacio formal para la concertación en el enfoque metodológico, en asuntos relacionados con los parámetros y variables a calificar, como debe ser en su verdadera aplicación.

Pero con el propósito de aplicar a la gestión municipal esta modelo de Metodología de Evaluación de Gestión y de Resultados a partir de un Plan de Desarrollo, fue necesario tomar los indicadores planteados en el Plan de Desarrollo del Municipio de Pereira y valorarlos de tal forma que apuntaran a calificar algunos de los distintos principios de la administración, tales como la eficiencia, la economía, la eficacia y la equidad, los cuales a su vez son principios fundamentales del Control Fiscal. Sin embargo, de los resultados obtenidos de este ejercicio, se considerarán hacia el futuro los diferentes aspectos que serán ajustados en la metodología y que servirán de base para concertar previamente los criterios de calificación, en el caso de Pereira.

No obstante, no se debe olvidar que son las entidades las que deben desarrollar sus propios sistemas de evaluación interna a partir de indicadores de gestión y de control, como elemento fundamental de un óptimo Sistema de Seguimiento, Evaluación y Control que las entidades estatales están llamadas a implementar, tal como lo normatiza la Ley 152 de 1994.

También se debe indicar que en aquellos proyectos, acciones y actividades donde no es posible aplicar los indicadores definidos por falta de información o por incoherencia en la misma, se hace una descripción objetiva de la situación observada, considerando la experiencia y conocimiento de la Contraloría y de sus Auditores.

En la aplicación de la presente metodología se debe recoger toda la información de las diferentes entidades fiscalizadas, a partir de los distintos sistemas de control fiscal e incluso de auditorías integradas, cuya información es indispensable desagregarla para los efectos de evaluación.

Es bien sabido que los componentes de un sistema de seguimiento y evaluación son la identificación de parámetros, la descripción y valoración de resultados y la formulación de hipótesis.

De igual manera es necesario establecer que para evaluar los planes de desarrollo, se deben tener en cuenta dos aspectos fundamentales: A.- Una evaluación de gestión del desarrollo y B.- Una evaluación de la gestión institucional.

A.- La gestión del desarrollo, tiene como referente las acciones que la administración realiza para atender y satisfacer las necesidades y demandas de la población y que están plasmadas en el Plan de Desarrollo en sus programas y proyectos, tales como:

- Programas de vivienda social,
- Construcción y mejoramiento de vías y sistemas de transporte,
- Programas de servicios públicos,
- Uso y distribución del suelo,
- Desarrollo Comunitario,
- Salud, Educación y Seguridad.

Estos aspectos se califican y se valoran con la presente Metodología de Evaluación de Gestión y de Resultados sobre un Plan de Desarrollo.

B.- La gestión institucional implica: 1. - todos aquellos procesos destinados a fortalecer la capacidad de gestión de la administración y 2.- los procesos encaminados a la sistematización de la acción para la atención de las necesidades de la población.

Los primeros, o sea todos aquellos procesos dirigidos al fortalecimiento de la capacidad de gestión de la administración, responden básicamente a la pregunta ¿qué están haciendo los alcaldes para mejorar su capacidad de gestión?. Estos procesos hacen referencia a aspectos como:

- Fortalecimiento del sistema de planeación del municipio.
- Mejoramiento en la formulación, gestión y seguimiento de los proyectos.
- Modernización de los sistemas de planeación y gestión financiera.
- Racionalización de la estructura administrativa.

- Apertura de las instituciones municipales a la participación ciudadana.
- Mecanismos de relación con el sector privado y con los otros niveles de la administración pública.
- Capacitación.
- Fortalecimiento de los Sistemas de Información.
- Consolidación de los Sistemas de Control Interno.
- Funcionamiento de redes de veeduría ciudadana.

Estos son campos que cada día adquieren más importancia y hacen parte de la necesaria modernización del Estado Colombiano y de sus instituciones, si se quiere actuar con éxito en un mundo cada vez más globalizado e interrelacionado.

Los segundos se refieren a todos aquellos aspectos que tienen que ver con el entendimiento y aplicación de las normas frente al deber ser de la entidad y la buena administración de la gestión encomendada a partir de dicha normatividad.

La evaluación de la gestión institucional, debe ser desarrollada posteriormente, sobre información generada en las distintas oficinas de Control Interno de las entidades y con indicadores previamente definidos, pues la existente es muy pobre.

Es de mucha utilidad tanto para los municipios, como para el desarrollo de las funciones que en esta materia deben ejecutar las contralorías, establecer parámetros y diseñar algunos indicadores que permitan evaluar hasta qué punto las administraciones municipales están asumiendo esta responsabilidad. No debe omitirse la importancia que para el mejoramiento de la calidad de vida de los ciudadanos significa el desarrollo de las instituciones, pues estas se constituyen en elemento clave para el desarrollo económico, social y político.

Como conclusión al respecto, se puede afirmar que una débil o pobre gestión institucional, inexorablemente conduce a una mala gestión del desarrollo.

SEGUNDA PARTE

EVALUACION DE GESTIÓN DEL MUNICIPIO DE PEREIRA -POR ESTRATEGIAS- A PARTIR DEL PLAN DE DESARROLLO “PORQUE PEREIRA ESTA PRIMERO”, PERÍODO 1995-1997

4. ESTRATEGIA SOCIAL

La Estrategia Social, tal como está plasmada en el Plan de Desarrollo, cubre las siguientes políticas:

- Vivienda: Solución Integral.
- Educación y Cultura: Desarrollo Humano.
- Familia: Sociedad en Convivencia.
- Seguridad Ciudadana: Edificación del Orden.
- Bienestar Social para los Grupos Vulnerables.
- Salud: Un crecimiento Sano.
- Participación e Integración Social.
- Parques, Recreación y Deporte: Una Sana Disciplina.
- Turismo: Promoción de la Ciudad.
- Comunicación: Lenguaje para Todos.

Con el propósito de evaluar la Estrategia Social -teniendo en cuenta las 184 metas formuladas en el Plan de Desarrollo para esas políticas- es necesario considerar la gestión realizada por aquellas entidades y dependencias del Municipio de Pereira que tienen implícitas las funciones misionales de dichas áreas. Estas son: El Fondo de Vivienda Popular, el Instituto de Recreación y Deportes -INDER-, el Instituto Municipal de Cultura, la Secretaría de Desarrollo Comunitario, la Secretaría de Educación, la Secretaría de Gobierno, el Instituto Municipal de Salud, el Departamento de Fomento al Turismo y la Oficina de Comunicaciones del Despacho del Alcalde.

Inicialmente se presenta el resultado de la evaluación por entidad o dependencia y posteriormente se hace un análisis integrado con todas las entidades auditadas con respecto a las áreas sociales, para obtener una concepción clara del comportamiento de la Estrategia Social.

4.1 FONDO DE VIVIENDA POPULAR

La entidad presenta una gestión administrativa deficiente. Alcanza a obtener una eficiente gestión sólo en la consecución de los recursos programados en el Plan de Desarrollo pero muestra un resultado deficiente en el cumplimiento de las metas planteadas en el Plan de Desarrollo, lo cual al promediarlo genera un resultado del 63,7%.

El resultado de la gestión obedece al análisis de dos factores esenciales: a la calificación de metas planteadas dentro del Plan de Desarrollo y a la coherencia en el manejo de los recursos financieros.

a. Calificación de metas planteadas en el Plan de Desarrollo. La evaluación realizada muestra un resultado deficiente, toda vez que las metas planteadas a obtener durante el período, sólo se alcanzaron en un 52% como producto de la baja cobertura lograda y al desconocimiento de las necesidades reales que en materia del déficit de vivienda registra la entidad y que se refleja en los siguientes hechos:

- Políticas mal definidas en el Plan de Desarrollo Municipal relacionadas con el crecimiento y desarrollo urbano de la ciudad.
- Falta de previsión al momento de comprar lotes para la construcción de vivienda de interés social, al no tener en cuenta la disponibilidad de servicios públicos y los impactos ambientales generados por el asentamiento urbano en su zona de influencia, lo cual generó que se destinara gran parte de su presupuesto de inversión al acondicionamiento y pago de los mismos.
- Desprotección del sector rural en cuanto se refiere al cubrimiento de vivienda.
- La baja efectividad alcanzada al ejecutar proyectos, sin dimensionar el logro de los objetivos planteados.

b. Coherencia en la administración de los recursos financieros. Presenta un manejo eficiente en la utilización de los recursos financieros al lograr un promedio en su desempeño del 75,34%, resultado que conlleva a cuestionar el destino dado a los recursos para el verdadero logro de su misión, toda vez que habiendo obtenido unos indicadores financieros buenos, los resultados presentaron bajo nivel de cumplimiento, situación que obedece al análisis de los siguientes hechos:

- Costeo inadecuado de las actividades a desarrollar en los proyectos.
- Descoordinación con otras entidades del sector municipal al momento de definir las futuras zonas de asentamiento urbano.

- En el Plan de Desarrollo Municipal y en forma específica en el área de vivienda, solo aparece el costo de la construcción sin incluir el valor de los proyectos asociados a la vivienda, situación crítica si se analizan las necesidades de atención social del sector donde está dirigida la vivienda.

Cabe además señalar que gran parte de la deficiente gestión desarrollada por el Fondo de Vivienda Popular, obedece a las falencias administrativas encontradas en su ambiente de trabajo, tales como:

- Un desorden administrativo que se observa en el resultado de su operación, reflejado en su esquema de planeación -el cual es muy deficiente-, pues no existe un sistema de seguimiento y evaluación con la aplicación de indicadores para el monitoreo de las funciones misionales.
- La Estructura Orgánica no obedece a los principios de racionalidad y eficiencia para el cumplimiento de la misión, por cuanto está desbordada en cantidad de empleos, con algunos perfiles ocupacionales deficientes que apuntan más a una entidad que administra burocracia, sin pensar que la cantidad -ajustada a las verdaderas necesidades del Fondo de Vivienda- y calidad del recurso humano, debe estar dirigido hacia el “deber ser” de la entidad. Lo anterior sin tener en cuenta el gran número de personas vinculadas mediante contratos de servicios, algunos de los cuales se renuevan frecuentemente.
- La carencia de un Sistema de Información confiable y acorde a las necesidades del municipio, como instrumento para la planeación y el control interno, que permita la toma oportuna de decisiones.
- La ausencia de un Sistema de Control Interno en la institución, con la dinámica del autocontrol, autorregulación y autogestión que genere la sinergia de trabajo en equipo sobre el cumplimiento de la misión.
- Poco compromiso y sentido de pertenencia por parte de la mayoría de los funcionarios.
- Descoordinación entre dependencias y desarticulación de funciones.

La efectividad registrada por el Fondo de Vivienda Popular de Pereira cada vez es menor, comparado con la necesidad real que demanda el municipio, situación que se agrava si se tiene en cuenta que a la región han llegado familias desplazadas de otros departamentos por causa de la violencia y por expectativas de mejoramiento de la calidad de vida, sin considerar que la oferta de vivienda en el municipio aun es muy incipiente.

El cubrimiento que tuvo el Fondo de Vivienda frente a esta situación fue mínimo y en muy poco soluciona el problema de vivienda cuando el déficit proyectado para el Municipio de Pereira a diciembre de 1997, alcanza una demanda efectiva de 7.142 soluciones y una demanda insatisfecha de 5.559, siendo su aporte -para el período

evaluado- de 325 viviendas y 832 lotes con servicio, más la puesta en marcha del proyecto la Samaria.

Otra situación que deja entrever el grave problema de vivienda que se presenta en el Municipio de Pereira está relacionado con los altos costos para su adquisición, donde para el estrato uno (1), alcanza un valor cercano a los 1.000 UPACs y para el estrato 2 oscila entre los 1.000 a 2.092 UPACs.

La dificultad radica entonces, en la capacidad económica de las personas que demandan vivienda y en la insuficiente oferta. De acuerdo a estudios realizados en el país, "el 80% de la población gana hasta dos salarios mínimos; no existe suficiente oferta de una casa barata que pueda pagarse y con el correr de los días se necesita de más salarios para comprar algo."¹

4.2 INSTITUTO DE DEPORTES Y RECREACIÓN -INDER-

El Instituto de Deportes y Recreación -INDER- del Municipio de Pereira -dentro de la evaluación del período 1995–1997-, tuvo una gestión administrativa deficiente, ya que solamente obtuvo una eficiencia promedio de 41,1% entre las metas planteadas en el Plan de Desarrollo y el manejo que la entidad le dio a los recursos, valor resultante de la ponderación planteada en la metodología de evaluación de gestión adoptada y que obedece al análisis de la calificación de las metas formuladas en el Plan de Desarrollo y la coherencia en el manejo de los recursos financieros.

a. Calificación de las metas planteadas en el Plan de Desarrollo. Los resultados obtenidos evidencian -dentro de su gestión- un alto grado de estancamiento, alcanzando solo un 11,92% como producto final frente a las metas planteadas como prioridad en el Plan de Desarrollo. Lo anterior se explica por los siguientes aspectos:

- La mala formulación de las metas, hecho que deja entrever que el erróneo planteamiento de éstas trae consigo consecuencias negativas; así mismo, las metas evaluadas no alcanzaron los resultados proyectados.
- La poca claridad en el suministro y manejo de la información por parte de la entidad, que conlleva a cuestionar los resultados logrados en las inversiones realizadas durante el período.
- La distribución de los recursos para el cumplimiento de sus objetivos, lo cual no permitió lograr un resultado satisfactorio en términos de rentabilidad social.

¹ Revista DINERS, Marzo de 1998.

- La falta de compromiso al momento de emprender acciones tendientes al cumplimiento de las metas planteadas en el Plan de Desarrollo, sumado al hecho de que en la formulación del Plan se concibió como INDERPA y no como INDER e IMPAR.

Además, cabe destacar el inadecuado Sistema de Información al interior de la entidad, donde no se manejan cifras confiables que reflejen la realidad. Igualmente las tareas emprendidas, reflejan un alto grado de deficiencia en las acciones realizadas, así como se puede observar en las siguientes tareas dejadas de emprender por el INDER:

- El no fomento y creación de Escuelas Deportivas con un plan pedagógico apoyado por Coldeportes Nacional, que es parte de la misión de la entidad.
- La ausencia de construcción de espacios recreativos y culturales para que los niños puedan obtener objetos prestados y jugar con personas de su misma edad.
- El bajo nivel de promoción con campañas educativas sobre el deporte y la recreación, al interior de los centros educativos.
- El suministro de elementos básicos para la práctica deportiva a establecimientos públicos y privados, sin priorizar aquellos en los cuales la comunidad beneficiada carece de recursos económicos para su consecución.

b. Coherencia en el manejo de los recursos financieros. Aplicando los indicadores establecidos, se observa que la entidad presenta un manejo eficiente de los recursos asignados para su inversión, obteniendo un 70,22%. Se puede deducir de éste análisis presupuestal, entre otros aspectos, que:

- Existe una baja coherencia entre lo presupuestado en el Plan de Desarrollo y lo presupuestado por la entidad, al lograr un resultado de inversión del 42,46% frente a lo planeado.
- Se observa una deficiente coherencia entre lo presupuestado por el INDER y lo realmente ejecutado, equivalente al 68,22%.
- El 100% de los recursos recibidos se destinan a la ejecución de proyectos y actividades, desarrollando el cumplimiento de su función misional.

Aunque se aprecia un buen resultado en el manejo de los recursos, se hace necesario destacar el bajo nivel registrado en el cumplimiento de las metas propuestas, toda vez que en algunos proyectos se apropiaron recursos pero no se ejecutaron y en otros, las apropiaciones superaron lo programado en el Plan de Desarrollo, hecho que compensa el desequilibrio y arroja el resultado obtenido.

De las diferentes auditorías y seguimientos al INDER -realizadas durante el período 1995-1997-, se desprende que las deficiencias encontradas en el análisis de gestión obedecen en su conjunto a las siguientes situaciones:

- Desarticulación entre lo propuesto en el Plan de Desarrollo y lo proyectado por la entidad para ejecutar durante el trienio. Es decir, incoherencia entre lo que debían ser sus propios planes de acción -que a su vez fueron deficientes- con el Plan de Desarrollo, lo que refleja fallas en el esquema de planeación y de dirección.
- La creación de dos entes descentralizados posterior a la formulación del Plan de Desarrollo del Municipio de Pereira, el cual se concibió para el Instituto Municipal de Deportes, Recreación y Parques INDERPA y no para INDER e IMPAR, lo cual alteró significativamente las políticas, objetivos, metas e indicadores definidos en el mencionado Plan para la misión de ambas instituciones, ya que con la reforma de separación no se hicieron los ajustes pertinentes dentro del Plan para cada entidad en particular, dejando dichas instituciones sin un norte definido.

Son estas situaciones las que dejan ver al Plan de Desarrollo como un producto resultante de la aplicación de la Ley 152 y no como un instrumento de Planeación donde se reflejan las necesidades de la población y además se planteen las soluciones inmediatas para su satisfacción.

La mala formulación del Plan de Desarrollo -sumado a la improvisación registrada por parte del INDER en el manejo de sus recursos- demuestra el bajo compromiso de la administración en la atención y solución integral a las necesidades de la comunidad, convirtiéndola en una entidad que desarrolla su función de acuerdo a las demandas y necesidades que surgen, es decir, sin planeación y coordinación que garantice un modelo de desarrollo y beneficie a toda la población.

La deficiente gestión desarrollada por el INDER se debe a:

- Deficiente Sistema Organizacional y administración del recurso humano.
- Deficiente administración de la información.
- Discontinuidad en los programas desarrollados.
- Falta de políticas claras en el manejo de los recursos, lo cual es producto de la improvisación, de la falta de un óptimo Sistema de Planeación y de un verdadero y efectivo Sistema de Control Interno al interior de la institución.

4.3 INSTITUTO MUNICIPAL DE CULTURA

La gestión administrativa de este instituto tuvo un cubrimiento mínimo en la población del Municipio de Pereira para el logro de sus metas. Al observar el manejo financiero se

deduce que el resultado es eficiente debido a que ejecutaron un alto porcentaje de los recursos asignados.

El resultado de la deficiente gestión obedece al análisis de la calificación de las metas planteadas en el Plan de Desarrollo y de la coherencia en la administración de los recursos financieros en dicha institución.

a. Calificación de las metas formuladas en el Plan de Desarrollo. Las metas programadas en el plan para el período 95-97 no son evaluables, pues no se hizo un plan de acción anual del Instituto de Cultura coherente con el Plan de Desarrollo del municipio. La entidad adelantó una serie de proyectos por medio de los cuales ejecutó su presupuesto de inversión; muchos de ellos no estaban enmarcados en el Plan de Desarrollo.

En este marco de ideas, se puede destacar de la gestión del instituto, que:

- Se prestó atención a las Bibliotecas Satélites que no necesitaban de mayor seguimiento y control, dejando de lado las que presentan una problemática más aguda.
- La presencia de manifestaciones culturales en barrios, corregimientos y colegios del municipio fue imperceptible.
- La infraestructura del Teatro Santiago Londoño sólo beneficia a terceros y no alcanza a cubrir sus costos fijos de mantenimiento. Solamente presenta un 15% de utilización frente a su capacidad instalada.

La deficiente Planeación y la ausencia de un Sistema de Control Interno en la entidad, reflejado en la discontinuidad de la ejecución de sus programas, dejan entrever en la gestión administrativa del Instituto Municipal de Cultura una organización que no busca - en el desempeño de sus funciones- fortalecer los valores artísticos y culturales de la Comunidad Pereirana en general.

De la evaluación de gestión y de resultados del Instituto de Cultura se desprende que el logro de las metas registra un resultado pobre e intangible para la comunidad, quien es en últimas la beneficiaria de todo el esfuerzo institucional y de la capacidad de acción del Estado, a fin de lograr su sensibilización en los valores artísticos y culturales de la región y del país, hecho este que bajo las manifestaciones de la comunidad y el seguimiento a las inversiones efectuadas, no se ha cumplido.

b. Coherencia en la administración de los recursos financieros. El Instituto Municipal de Cultura presenta un manejo eficiente de sus recursos financieros si se analiza lo programado, lo apropiado y lo ejecutado. Sin embargo, se debe cuestionar el bajo cubrimiento que logró el Instituto de Cultura frente a las necesidades de la población.

Del análisis de la coherencia financiera se destacan los siguientes hechos:

- Se realizaron inversiones en las bibliotecas sin que la entidad efectuara seguimiento para conocer si se logró el objetivo.
- Las actividades en las cuales se invirtieron los recursos no están enfocadas a ampliar y promover en la comunidad manifestaciones artísticas y culturales, sino a vincular por medio de contratos a personas o grupos que amenizan este tipo de labores para cumplir compromisos puntuales, sin ninguna planeación y sin criterios técnicos de cobertura previamente establecidos.

Cabe además anotar que la misión que presenta el Instituto Municipal de Cultura está enmarcada en el idealismo de sus resultados, sin que aparezcan para la ejecución de sus actividades, la cuantificación y valoración de la realidad existente, ni el compromiso asumido por la entidad para un período determinado.

A través de las auditorías realizadas en los tres (3) años y del seguimiento de sus actividades por la Contraloría Municipal de Pereira, se cuestiona el desempeño efectuado por el Instituto Municipal de Cultura en el período 1995-1997 debido a la inexistencia de programas, proyectos y actividades que propicien las manifestaciones culturales de los pereiranos, a la falta de un programa real de sensibilización que involucre los niños, los docentes, las agrupaciones o asociaciones de artistas y la comunidad en general y a la falta de continuidad en la realización y ejecución de programas, lo que refleja el desorden administrativo y el desaprovechamiento de sus recursos financieros al no cumplir con su misión institucional, pues no destina el presupuesto de inversión al “fortalecimiento de los procesos de sensibilización cultural”².

4.4 SECRETARÍA DE DESARROLLO COMUNITARIO

Esta Secretaría presenta un balance negativo de la gestión desarrollada, al no poderse cuantificar los alcances logrados frente a las metas formuladas en el Plan de Desarrollo, situación que ocasionó conceptuar la gestión de dicha Secretaría como deficiente, tomando como base la calificación obtenida del indicador “Grado de Eficiencia Financiera”.

Los resultados de la evaluación de gestión se determinaron del análisis de la calificación de las metas formuladas en el Plan de Desarrollo y de la coherencia en el manejo de los recursos financieros:

a. Calificación de las metas planteadas en el Plan de Desarrollo. El estudio de este factor mostró dificultades debido a la deficiente formulación de las metas, las cuales no

² Extracto de la Misión del Instituto Municipal de Cultura.

contenían los parámetros necesarios que permitieran evaluar el logro de los resultados obtenidos. Adicionalmente los proyectos planteados para el cumplimiento de las metas no son muy puntuales y están globalizados, lo cual impide determinar el verdadero alcance y costo de los diferentes programas y proyectos desarrollados.

De este análisis se deducen los siguientes elementos de juicio:

- Formulación de metas que no describen claramente la población objetivo, impidiendo así determinar el verdadero alcance obtenido y la cantidad de personas beneficiadas.
- Metas cuya formulación se enfoca más a un propósito de la administración, que a un real compromiso de ésta para con la comunidad.
- Deficiente administración de información como herramienta para el seguimiento, evaluación y control de los programas y proyectos desarrollados, evidenciada en la inexistencia de innumerables registros de actividades, lo cual es producto de la desorganización administrativa interna de la Secretaría.
- La Secretaría de Desarrollo Comunitario carece de una base de datos sistematizados que condense por programas el número de beneficiarios, según la actividad que se desarrolle, bien sea por la Administración Municipal como por los convenios o contratos elaborados con Organismos No Gubernamentales -O.N.G's-.
- Inexistencia de un Sistema de Control Interno que permita, entre otras funciones, hacerle un efectivo control a los contratos de prestación de servicios pactados con las O.N.G's., que se encargan de ejecutar los programas de capacitación ciudadana y programas con enfoque a la población vulnerable.

Hay una sola Oficina de Control Interno para el Municipio; no hay cultura del Control Interno, hay ausencia del autocontrol. No existen informes de gestión de estas organizaciones que identifiquen claramente resultados, alcance de los proyectos ejecutados y población beneficiada.

- En algunas metas, sus proyectos se atomizan para ser ejecutados por otras dependencias municipales, generando dificultades de planeación, organización y control, además de la confusión y desintegración de la información, que propicia la no cultura de centros de costos; esto no permite estimar el resultado de los logros obtenidos.
- No existen mecanismos claros para establecer con transparencia, la selección de los beneficiarios; además no hay una base de datos que indique oportunamente cuando una comunidad se beneficia con diferentes programas.

Existen otros hechos que muestran un resultado desfavorable en la gestión administrativa realizada por esta Secretaría, que tienen relación directa con las deficiencias encontradas en la implementación del Plan de Acción Comunitario, entre los cuales se destacan:

- Deficiente fomento a los programas de convivencia ciudadana y a la cooperación comunitaria.
- Ineficiente control y registro de informes de gestión a los interventores. Débil control al uso y destino final de los materiales y elementos empleados en los proyectos comunitarios.
- Inexistencia de análisis del impacto social ocasionado con la gestión comunitaria realizada por esta Secretaría.

La Secretaría de Desarrollo Comunitario a pesar de haber desarrollado en el período 1995-1997 diversos programas y proyectos con los cuales pretendía cumplir las metas establecidas en el Plan de Desarrollo, no cuenta con la información necesaria, ni con los parámetros suficientes que permitan medir el grado de eficacia de su gestión. Por ejemplo, a pesar de haber destinado recursos para la capacitación de personas en convenios con el SENA en actividades tales como fabricación de calzado, peluquería, panadería, construcción y otros programas, no se pudo valorar ni cuantificar el alcance de su desempeño y efecto final; además en muchos casos no solucionó las expectativas de empleo generadas.

b. Coherencia en la administración de los recursos financieros. El manejo de los recursos dado por la Secretaria de Desarrollo Comunitario refleja una deficiente gestión, toda vez que los resultados obtenidos muestran un nivel de desempeño del 60.0%. Este valor se obtiene al comparar los recursos programados dentro del Plan de Desarrollo del Municipio de Pereira 1995-1997, el presupuesto establecido por la entidad por cada uno de los tres años objeto del estudio, la ejecución presupuestal lograda dentro de los planes de inversión asociados a la Secretaría y su destinación con respecto al cumplimiento de su misión institucional. De dicha evaluación se destaca que:

- La programación de los recursos definidos en el Plan de Desarrollo frente a las apropiaciones aprobadas por el Concejo Municipal durante los años 1995 a 1997, registra una coherencia eficiente dado que su porcentaje es de 84,7%, teniendo en cuenta que de \$7.346,1 millones asignados a proyectos incluidos en el Plan de Desarrollo, se programaron \$6.252,3 millones.
- Con relación a la ejecución presupuestal comparada con lo programado en los presupuestos aprobados por el Concejo Municipal, la coherencia fue del 58,0%, resultado que indica la deficiente gestión en la ejecución presupuestal, ya que de \$11.193,5 millones programados tan sólo se ejecutaron \$6.492,3 millones.

- Al cuantificar el nivel de focalización de la inversión ejecutada en cumplimiento de la misión encomendada a esta Secretaría, el indicador arroja como resultado un 37,4%, considerado como deficiente, teniendo presente que de \$6.492,3 millones ejecutados, tan sólo \$2.425,9 millones se destinaron al cumplimiento misional de la Secretaría.

Algunas metas misionales planteadas en el Plan de Desarrollo, no se consideraron por la Administración Municipal en la programación de los presupuestos y hubo otras que sí se tomaron en cuenta, pero no reportaron ningún tipo de inversión. A partir de lo anterior, se puede considerar que el Plan de Desarrollo Municipal es elaborado únicamente con el propósito de cumplir con la Ley, más no con fines de seguimiento, evaluación y control de la inversión, en lo técnico, económico, financiero y social que garantice el bienestar de la ciudadanía.

Como producto de la fiscalización de la Contraloría Municipal de Pereira a la Secretaría de Desarrollo Comunitario durante el período 1995-1997, se establecieron otras variables internas y externas que afectan el resultado de la gestión en dicha Secretaría, entre las cuales se indican:

- La deficiente Planeación y Organización -estructura orgánica, manejo del recurso humano y técnico-.
- La inexistencia de un Sistema de Control Interno.
- La falta de incentivos por parte de la Secretaría de Hacienda Municipal para fomentar y apoyar los diferentes programas tendientes a promover la generación de empleo y la creación de microempresa.
- El poco interés y compromiso de la Administración Municipal en el sector agropecuario, reflejado en la falta de recursos destinados al funcionamiento de la Unidad Municipal de Asistencia Técnica Agropecuaria (UMATA).
- La demora en la obtención de las transferencias de recursos que provienen de la Nación, de otros organismos del orden nacional, del Departamento de Risaralda y de la misma Secretaría de Hacienda Municipal.

4.5 SECRETARÍA DE EDUCACIÓN

El sector educativo del Municipio de Pereira durante el período 1995-1997 registra en su gestión administrativa, un resultado promedio en su desempeño del 76,7%, considerado como eficiente dentro de la Metodología de Evaluación de Gestión y de Resultados.

El análisis de la Secretaría se centra en la calificación de las metas planteadas en el Plan de Desarrollo y en la coherencia en la administración de los recursos financieros.

a. Calificación de las metas formuladas en el Plan de Desarrollo. En este aspecto se presentaron algunos inconvenientes que dificultaron la aplicación de los indicadores definidos en la metodología de evaluación de gestión, además del análisis al seguimiento de las actividades desarrolladas por la Secretaría de Educación Municipal tendientes a alcanzar los objetivos fijados en el Plan de Desarrollo, lo cual se puede evidenciar en los siguientes aspectos:

- Carencia de indicadores puntuales que identificaran en su momento las posibles desviaciones que se presentaron en el logro de cada actividad, durante el período evaluado.
- Falta de precisión en la definición de las metas, ya que éstas carecieron de parámetros medibles en el tiempo, con una proyección real del alcance y los recursos necesarios para el cumplimiento óptimo de los objetivos propuestos.
- Se presentan metas que se interrelacionan y cuyo resultado debió mantener una proporcionalidad equilibrada, aspecto que no se refleja -por ejemplo- en la construcción de Centros Educativos y la ampliación de cupos.

A pesar de ello logró un resultado del 73,5% en la calificación de las metas, considerado eficiente dentro de la gestión, en aplicación de la Metodología de Evaluación. Sin embargo, su gestión deja mucho que desear, pues varias metas no se cumplieron tal como estaban previstas en el Plan de Desarrollo.

Se encaminaron esfuerzos y gran parte de sus recursos a incrementar la cobertura y a fortalecer la democracia al interior de las instituciones educativas, lo que se demuestra a través del aumento de las plantas físicas existentes por construcción y/o ampliación, por la conformación de gobiernos escolares y programas de democracia y justicia, dejando a un lado acciones que permitieran fortalecer y mejorar la calidad de la educación, al no reforzar labores como la capacitación de docentes, el estudio de la carga académica de los docentes que permita distribuir adecuadamente el recurso docente en los diferentes establecimientos educativos, la vinculación a los programas académicos de los requerimientos y necesidades de la región y la implementación de programas pedagógicos acordes a las nuevas tecnologías.

En fin, la Secretaría de Educación no buscó durante la gestión pasada, ajustar el sistema educativo a las necesidades reales del Municipio, en cumplimiento de la Ley 115 de 1994 -Ley General de la Educación-.

Es por ello, que el desarrollo social y económico de la región no parte de una estructura académica que analice y concientice a niños y jóvenes sobre la problemática existente y los forme en valores y principios para hacer del mañana, una esperanza de vida y desarrollo para la comunidad en general.

Mientras la educación no se enfoque hacia la formación de principios y valores a la población estudiantil y la comunidad en general, la nuestra seguirá siendo una sociedad agresiva, con ausencia de respeto y sin ningún valor ético y moral en los espacios donde se desenvuelva.

En el proceso de control fiscal realizado por la Contraloría Municipal en los años 1995-1997, se identificó que existen algunas falencias en las actividades desarrolladas por parte de la Secretaría de Educación, entre las que se tienen:

- A través de encuestas que se practicaron a rectores y a padres de familia de los diferentes Centros Educativos construidos, se obtuvo que se presentaron fallas en las proyecciones de capacidad en los cupos -las instalaciones fueron inferiores a la demanda registrada-, los costos de desplazamiento para los estudiantes de algunos centros educativos son demasiado altos debido a la reubicación de algunas instituciones que sufrieron daños considerables en sus instalaciones a causa del movimiento telúrico del 8 de febrero de 1995. Adicionalmente, la ubicación de estos centros no garantiza condiciones de seguridad adecuadas.
- Los programas PACES y Estímulo a la Básica primaria y secundaria, los cuales poseen mecanismos de selección de los niños beneficiados que garantice el real propósito de dichos programas, están establecidos por el Ministerio de Educación Nacional, MEN. Sin embargo estos no se cumplen; la elección de los centros educativos para el cumplimiento de éstos no llenan los requisitos necesarios que garanticen un ambiente educativo apropiado.
- La Administración Municipal sobrestimó en algunas metas el logro de su alcance; este caso se refleja en la propuesta de crear aulas para estudiantes con dificultades especiales en cada uno de los planteles existentes. Si la demanda del servicio se hubiera identificado claramente antes de la formulación de esta meta, el planteamiento debió ser diferente. Se evidencia la falta de estudios y de información que debe acopiar la administración antes de formular una meta.
- La contratación para la dotación de Centros Educativos también mostró deficiencias por parte de sus interventores que no elaboraron un control eficiente de los suministros con destino a éstos.
- La distribución del personal docente en el Municipio de Pereira es deficiente, especialmente en el sector rural.

b. Coherencia en la administración de los recursos financieros. El análisis al manejo de los recursos financieros dado por la Secretaría de Educación muestra unos resultados del 79,8%, considerado dentro de la estructura planteada para la calificación de gestión como eficiente, lo cual se debe a:

- La buena capacidad administrativa al ejecutar los recursos de inversión, la que al aplicársele el indicador respectivo arroja una coherencia del 93,4%, porcentaje considerado como eficiente en este aspecto. El dato se obtuvo de relacionar la cantidad programada presupuestalmente para invertir en el trienio -\$13.373,5 millones- y lo ejecutado por la Administración Municipal en dicho período -\$12.494,9 millones-.
- La destinación dada a los recursos para el cumplimiento de la misión, que alcanzó una coherencia del 94,9%, factor considerado como eficiente y el cual se obtuvo de la relación entre los recursos ejecutados en el cumplimiento de la misión y el total de recursos ejecutados dentro del programa de inversión.

A pesar de mostrar un manejo aceptable de los recursos, la inversión a ejecutar proyectada por parte de la Secretaría de Educación, solo alcanzó el 51,1% frente a lo planteado en el Plan de Inversiones, con lo cual se demuestra la poca coherencia existente entre la inversión programada en el Plan de Desarrollo y la presupuestada por la entidad, donde de \$23.597,0 millones apropiados en el Plan de Inversiones, la Secretaría solo puso a consideración y aprobación del Concejo Municipal de Pereira \$12.136,6 millones. De esta baja coherencia se pueden apreciar los siguientes hechos:

- A proyectos de carácter misional planteados en el Plan de Desarrollo, la Administración Municipal no le asignó en los presupuestos, recursos para su ejecución.
- Se ejecutaron algunos proyectos no contemplados en el Plan de Desarrollo, afectando una vigencia en especial.
- Se observa que la formulación del Plan de Desarrollo obedeció más al criterio de cumplir con la Ley 152 de 1994 y no a una evaluación técnica, económica, financiera y social que garantizará un desarrollo óptimo de este sector.

En términos generales, se concluye que gran parte de los inconvenientes registrados en esta Secretaría se enfocan al deficiente esquema de planeación, evidenciado en la asignación de recursos sin cuantificar el verdadero impacto de los resultados a alcanzar y fácilmente deducible en la subestimación de algunas metas planteadas, lo cual llevó al incumplimiento en algunos de los objetivos propuestos.

4.6 SECRETARÍA DE GOBIERNO

Esta secretaría que debe velar -entre sus funciones sociales- por la política de Familia, la de Seguridad Social y la de Bienestar Social para los grupos vulnerables, definidas en el Plan de Desarrollo, en general fue deficiente en su gestión administrativa, lo cual se deduce de analizar -a través de la fiscalización- el cumplimiento de las metas asignadas y de la administración de los recursos financieros para su ejecución.

a. Calificación de metas formuladas en el Plan de Desarrollo. El total de proyectos que se asignaron a esta dependencia para su ejecución fue de 26 y su costo total de \$19.054 millones, de los cuales 16 no corresponden al aspecto misional de esta Secretaría, representando el 61,5% del total de proyectos, los cuales tienen un costo de \$5.852 millones. De lo anterior se desprende que el resultado de la valoración de las metas es deficiente, lo que se debe a:

- La deficiente planeación en las metas.
- Débiles mecanismos de seguimiento, evaluación y control.
- Ausencia de la aplicación de un sistema de información relacionado con los insumos y productos de sus funciones.

Como limitantes a la evaluación de las metas para ser cumplidas por esta Secretaría, se encontró que éstas no eran comparables en el tiempo y por tanto su medición se hace imposible; además carecen de otros parámetros que permitan establecer el grado de gestión desarrollada por la dependencia. Se observa que las metas del Plan de Desarrollo son solo objetivos propuestos por la administración con respecto al concepto que se tiene para su formulación.

De dieciocho (18) metas analizadas para esta Secretaría, solo a ocho (8) se les pudieron evaluar su efectividad, más no su eficacia, economía y equidad, entre las que se tiene:

- Creación de un Plan de Seguridad y Justicia: “Pereira como Ciudad Segura”. Para este objetivo, se formula e implanta el programa bandera de la Administración Municipal 1995-1997: “Pacto de Amigos”. Se considera que hubo un 100% de efectividad.
- Formulación y puesta en ejecución del Plan Integral de Prevención y Atención de Desastres, el cual no se concluyó inicialmente en el término de doce (12) meses a partir de la aprobación del Plan de Desarrollo y que fue prorrogado por el Concejo Municipal. Al final se logró cumplir con el objetivo en un 100%.
- Creación de la Comisaría de Familia en Villa Santana. Esta comisaría funcionó en el centro de la ciudad y una vez terminadas las obras de la Casa de la Justicia de Villa Santana, cuyo costo fue de \$122,8 millones, se trasladó a dichas instalaciones. El propósito de creación de esta comisaría como meta fue logrado en un 100%.
- Se planteó la elaboración de un censo de los grupos altamente vulnerables. La mayoría de los programas en beneficio de esta población se basó en el censo elaborado por el Área Metropolitana, que contó con recursos financieros del municipio incluidos los entes descentralizados para la conformación del Sistema de Selección de Beneficiarios de Programas Sociales -SISBEN-. El propósito se logró totalmente.

- Establecer el porcentaje de mujeres solteras y jefes de hogar laborando. Se define a través del SISBEN que actualmente hay un total de 39.314 jefes de hogar, de los cuales el 44,7% son mujeres que equivalen a 17.573. Esto significa que la meta se cumplió.
- La meta de establecer el número de niños, ancianos y dementes sin protección social se deduce del mismo SISBEN, donde la población censada es de 139.846 personas y para 1997 están carnetizados 36.814. Por tanto, el número de personas que aún no han sido beneficiadas es de 103.032 que en términos porcentuales es el 73,7% del total de la población, debido a que la Administración Municipal carecía de los recursos suficientes para abarcar la totalidad de la población. La meta se cumplió aunque no apuntó a satisfacer la necesidad de la población.

En cuanto a los últimas dos (2) metas, se tiene que ninguna fue cumplida y su efectividad es calificada como nula, las cuales se enuncian en forma textual a continuación: 1. Crear una oficina para el vínculo operativo con organismos de seguridad y compañías de vigilancia privada y 2. Actualizar estudios sobre asentamientos humanos en zonas de alto riesgo.

b. Coherencia en la administración de los recursos. Después de analizado el Grado de Eficiencia Financiera, se estableció que éste alcanzó el 65,9%, considerado como deficiente. Dicho indicador se calculó teniendo en cuenta que:

- Según el Plan de Inversiones contenido en el Plan de Desarrollo 1995-1997, se tenía previsto invertir la suma de \$19.033 millones, de los cuales se programó presupuestalmente para los tres (3) años \$5.296,1 millones, dando como resultado una coherencia financiera del 27,8%, que se obtiene de considerar el grado de participación que tenían las cantidades asignadas en cada año dentro del mencionado Plan.
- Al ubicar el porcentaje obtenido en los rangos establecidos con el fin de emitir un concepto de la efectividad, se concluye que no hubo concordancia en los valores anuales y por lo tanto, es deficiente su resultado.
- Haciendo igual análisis a los valores que fueron programados presupuestalmente frente a su ejecución, se tiene que la gestión de los recursos invertidos respecto a los aprobados en cada presupuesto fue en promedio de 83,0%. Este porcentaje es considerado dentro de los rangos establecidos como efectivo, si se tiene en cuenta que de \$5.506,6 millones programados para inversión solamente se comprometieron y se ejecutaron \$4.569,7 millones.
- Con relación al porcentaje de recursos destinados a proyectos con función misional incluidos en los presupuestos anuales, el resultado obtenido fue del 87%, considerado eficiente, porque de los dineros invertidos -\$4.569,7 millones-\$3.966,9 millones se destinaron al cumplimiento de la misión de esta Secretaría.

4.7 INSTITUTO MUNICIPAL DE SALUD

La gestión administrativa desarrollada por el Instituto Municipal de Salud, muestra un balance negativo en los resultados obtenidos, calificativo que se da al promediar los logros alcanzados en las metas formuladas dentro del Plan de Desarrollo y el manejo dado a los recursos financieros, que alcanzó un 54,3% para el período 1995-1997, porcentaje que de acuerdo a la metodología establecida se considera deficiente.

La valoración de la gestión se establece de la evaluación y análisis de la calificación de las metas planteadas en el Plan de Desarrollo y de la coherencia en el manejo de los recursos financieros.

a. Calificación de las metas definidas en el Plan de Desarrollo. La ponderación de las metas arroja un resultado del 41,2%, lo que significa que en la realización de éstas el Instituto Municipal de Salud fue deficiente. Esto se explica por:

- El cumplimiento parcial de las metas inscritas en el Plan de Desarrollo.
- La no-inclusión de proyectos misionales y de prioritaria importancia para el sector salud en el Plan de Inversiones.

Además de los factores descritos, existen algunas deficiencias en materia de resultados presentados por el Instituto Municipal de Salud en el cumplimiento de sus funciones, entre las cuales se destacan:

- Deficiente formulación de las metas al no incluir importantes variables de sus actividades cotidianas. No se conformaron los equipos básicos de salud. La no-inclusión del componente ambiental en las actividades extramurales realizadas, descompensó los trabajos que en materia de promoción y prevención prestó el Instituto a la comunidad.
- La desatención de agua potable dada a la población rural, donde el 48,5% presenta algún sistema de abasto y el 47,5% de la misma carece de algún sistema de tratamiento; el 97,7% de la población carece de agua potable, convirtiéndose el área rural en un sector que presenta un alto riesgo epidemiológico.
- Las bajas coberturas de salud registradas con relación a 1995 en:
 1. Número de camas por población atendida, la cual disminuyó en un 4,2%;
 2. Inmunización a la población infantil, al disminuir en promedio un 18,5%;

3. Desarrollo de programas de saneamiento ambiental, el cual alcanzó un grado de efectividad del 21% frente a la meta planteada;
4. Disminución a la desnutrición infantil, al lograr un grado de efectividad del 32,5% frente a las metas planteadas.

b. Coherencia en la administración de los recursos financieros. El análisis al manejo de los recursos dado por el Instituto Municipal de Salud muestra una gestión deficiente, toda vez que al promediar los indicadores destinados para tal fin, solo alcanza un 67,4% de efectividad en la administración de los recursos, lo cual obedece a:

- Una baja articulación de recursos financieros entre lo apropiado por el Plan de Desarrollo Municipal con destino al fortalecimiento de la salud y lo presupuestado por la entidad para el mismo fin, alcanzando un nivel de coherencia para el período 1995-1997 del 42,1%.
- Un nivel de ejecución logrado para ese mismo período del 71,4%, donde la mayor participación le correspondió a la inversión directa con el 34%, seguida por los programas especiales con un 27,4% y el pago de personal médico y paramédico con el 25,7%.
- Una eficiente asignación de los recursos para el cumplimiento de su misión, al destinar el 88,9% del presupuesto de inversión para tal fin.

Existen otros factores que sustentan la deficiente gestión desarrollada por parte del Instituto Municipal de Salud en la consecución y administración de sus recursos, entre los cuales se destacan:

- La falta de gestión al momento de conseguir recursos para la cofinanciación de los programas y proyectos incluidos en su presupuesto de inversión.
- La no-inclusión del 45% de los proyectos ejecutados por el Instituto Municipal de Salud en el Plan de Desarrollo, los cuales representaron una ejecución del 18% respecto al total programado durante la vigencia.
- La falta de claridad en el manejo presupuestal de sus recursos, toda vez que el pago del personal médico y paramédico durante las vigencias 1995 y 1996, se efectuaba con cargo a los gastos de funcionamiento. Es a partir de la vigencia fiscal de 1997 que por recomendación de la Contraloría Municipal de Pereira, el Instituto Municipal de Salud lo incluye como gastos de inversión, según lo contempla la ley 60 de 1993.

A continuación se muestran algunas conclusiones del sentir de los usuarios con respecto a los servicios que ellos reciben de las diferentes Unidades Prestadoras de Servicios de Salud “UPS” -oficiales- del Municipio de Pereira.

- El 100% de las Unidades Prestadoras de Servicios “UPS” encuestadas presentan como principal causa de consulta la cercanía al sitio de residencia, siendo

considerables también en porcentaje los comentarios alusivos al buen servicio ofrecido a los usuarios.

- Los usuarios del servicio en su mayoría llevan más de dos años de estar acudiendo a la unidad de salud, lo que significa estabilidad del usuario y lealtad con su unidad prestadora de salud. Los usuarios nuevos son relativamente pocos, oscilando entre el 5% y el 15%, para un promedio de 7,4% de afluencia de nuevos pacientes.
- El 57,2% de los usuarios encuestados han consultado más de 10 veces la UPS de su sector. Esto permite afirmar el grado de aceptación que sienten las personas de acudir a su Unidad. El 42,8% han consultado entre 1 y 10 veces.
- En términos generales el núcleo familiar del encuestado acude a la UPS por su cercanía, buen servicio y economía, representado por el 72,4%. El 27,6% no lo hace por su vinculación al sistema de seguridad social o por vivir en otros sectores.
- Las personas afirman conocer los servicios que presta la Unidad de Salud que visitan. En el caso de los puestos y Centros de Salud, efectivamente el usuario conoce los servicios que estos prestan, pero en el caso de las unidades intermedias, se percibe un desconocimiento parcial de estos, lo que evidencia la falta de divulgación.

Esta situación se presenta en la Unidad Intermedia de Kennedy, donde se refleja una subutilización de la infraestructura existente, tanto física como tecnológica disponible, en tanto que en la Unidad Intermedia de Cuba, si bien no se observa tanto desconocimiento, sí es cuestionable teniendo en cuenta su antigüedad. En ambos casos hace falta mayor divulgación y promoción de los servicios que estas instituciones están en capacidad de ofrecer.

- En cuanto a la calidad de los servicios estos son buenos, exponiendo como argumento el buen trato recibido, la calidad de los profesionales y la efectiva medicación. Sin embargo, un 4,4% de los usuarios califican de regular el servicio por la demora en la atención de los pacientes.
- Los tiempos de espera en las Empresas Sociales del Estado E.S.E. son largos, los cuales están disminuyendo a medida que se resuelven los problemas de salud. Estos largos tiempos de espera tienden a indisponer al usuario, lo que repercute negativamente en la imagen que la unidad proyecta a la población atendida y a la población potencial. Este se convierte entonces en una debilidad que debe superarse.
- Se solicitó a los pacientes opinión sobre otros servicios que podría ofrecer la unidad de salud y que serían útiles para la comunidad, a lo que respondieron de la siguiente manera: Para los Puestos de Salud solicitan ampliación de las instalaciones, ampliación de los horarios de atención y mayor número de profesionales; también solicitan la implementación del servicio de odontología y servicio de urgencias.

- Para los Centros de Salud también sugieren la necesidad de servicios de odontología con mayor cobertura, servicios en laboratorio y especialistas, así como amplitud de las instalaciones e incremento en el número de médicos. Igualmente, disminución en los tiempos de espera para la atención.
- En cuanto a las Unidades Intermedias de Kennedy y Cuba, solicitan servicios de hospitalización, Laboratorio y Radiografías, algunos ya ofrecidos por estas Instituciones, lo que reitera el desconocimiento de los servicios por parte de los usuarios. Solicitan además la creación de salas para la atención de quemados, cardiología y diabéticos. No se quedó por fuera la solicitud de mayor número de médicos y enfermeras por los usuarios de la E.S.E. del Barrio Cuba.
- En relación con los costos de los servicios, el 79,8% de los encuestados dicen que éstos son económicos para consulta médico general y el 90,6% lo afirman para el servicio de urgencias.
- Aspectos relacionados con lo que más le gusta de la Unidad de Salud que el usuario consulta y que fueron comunes a todas, se tienen: La buena atención, la amabilidad y la calidad profesional de los médicos, el aseo de las instalaciones y el buen servicio brindado a los pacientes o usuarios del servicio.

En términos generales, la deficiente gestión administrativa del Instituto Municipal de Salud para el período 1995-1997, obedece en su conjunto a:

- Deficiente Sistema de Planeación e inexistencia de un eficiente Sistema de Control Interno.
- La falta de gestión para la obtención de los recursos al momento de cofinanciar o financiar sus proyectos.
- La sobrevaloración al momento de cuantificar los resultados a obtener.
- El alto grado de dependencia económica para la financiación de sus programas, de las transferencias de recursos de otras entidades territoriales.
- La descoordinación existente entre la Secretaría de Planeación Municipal y la Oficina de Planeación de la entidad.
- La ausencia de un Sistema de Seguimiento, Evaluación y Control.
- Las bajas coberturas registradas.

4.8 DEPARTAMENTO DE FOMENTO AL TURISMO

Esta dependencia forma parte de la Secretaría General del Municipio. No presenta indicadores que permitan evaluar la gestión objetivamente. En su mayoría las metas formuladas en el Plan de Desarrollo no se pueden medir, debido a su deficiente definición; varias de ellas no se cumplieron como la de elaborar paquetes turísticos para la población de escasos recursos económicos.

En el Plan de Desarrollo se tenía como meta realizar mínimo dos (2) eventos promocionales de la ciudad comercial e industrial, aspecto que tampoco lo cumplió la Administración Municipal a través del Departamento de Fomento al Turismo. Tan sólo se presenta su vinculación a la campaña promocional impulsada por FENALCO en el año de 1996, denominada “Vitrinas Navideñas”, con el propósito de estimular las ventas del sector durante la temporada decembrina, además de fomentar el turismo hacia esta ciudad.

De los análisis realizados por la Contraloría Municipal se pudo determinar que los indicadores previstos para el logro de las metas asignadas al Departamento de Fomento al Turismo de la Secretaría General, no fueron cumplidos por la Administración Municipal. Las actividades que se desarrollaron durante el trienio por esta dependencia municipal estuvieron muy desfasadas con respecto al Plan de Desarrollo.

Si bien no fue posible definir con claridad la información necesaria para calcular el indicador que relaciona las inversiones programadas en el Plan de Desarrollo con respecto a los presupuestos anuales de los tres (3) últimos años, si se encontró que su coherencia es baja, bordeando los límites del estancamiento en sus funciones misionales.

Se deduce entonces que la gestión administrativa del Departamento de Fomento al Turismo del Municipio de Pereira con respecto al Plan de Desarrollo, fue deficiente.

4.9 OFICINA DE COMUNICACIONES -DESPACHO DEL ALCALDE-

Dentro del Plan de Desarrollo se definieron once (11) metas para la política de comunicaciones. Las metas en general no registran un cumplimiento claro, debido a la carencia de parámetros de medición que permitan evaluar la gestión de la Oficina de Comunicaciones, encargada de desarrollar estas actividades.

Hay metas que no se cumplieron como la de “optimizar mediante ayudas computarizadas y paquetes de informática la labor de archivo y hemeroteca a través de base de datos, sistemas en red y comunicación por módem”.

La meta de coordinar actividades educativas y formativas con el fin de concientizar la comunidad en programas de recuperación en drogadicción, atención a la juventud, la mujer, la familia, la salud, contribuyentes y recursos naturales, se asoció a la

apropiación del presupuesto municipal denominada “programas de cooperación, asistencia e intercambio institucional”, cuya inversión en el trienio fue de \$345,7 millones, cantidad que comparada con lo proyectado en el Plan de Desarrollo -\$210,0 millones- es superior en un 64.6%.

En esta meta fue imposible cuantificar los beneficiarios y el logro del objeto, ya que no se obtuvo la información precisa. Los programas se realizaron a través de convenios con las Organizaciones no Gubernamentales, destacándose como debilidad el papel de la interventoría que garantizara el cumplimiento del objeto del convenio.

La Contraloría considera que la meta anterior no encaja dentro de los objetivos de comunicación y por lo tanto quedó mal ubicada dentro del Plan de Desarrollo.

La carencia de parámetros y la forma globalizada como fueron presentadas las metas para la Oficina de Comunicaciones, no permitió establecer el alcance y el logro que pretendía obtener la Administración Municipal durante el trienio.

Se pudo observar que la mayoría de las metas de esta Oficina, no cumplen con los requisitos necesarios que faciliten su evaluación, impidiendo la construcción de indicadores que puedan ser comparados en el tiempo.

4.10 EVALUACIÓN INTEGRADA DE LA ESTRATEGIA SOCIAL

Debido a la imposibilidad de cuantificar la gestión administrativa de todas las entidades y dependencias de la Estrategia Social, a través de los indicadores propuestos, se analiza primero el comportamiento promedio en su gestión de aquellas a las que fue posible calificarles con indicadores sus metas y su grado de eficiencia financiera, lo cual se grafica.

Tabla 1. Calificación de la Gestión Administrativa de algunas entidades de la Estrategia Social.

Indicador	Fondo de Vivienda Popular %	INDER %	Secretaría de Educación %	Instituto Municipal de Salud %	Promedio Estrategia Social P.G.E.S. %
CMPD	52,0	12,0	73,5	41,2	44,7
G.E.F.	75,3	70,2	79,8	67,4	73,2
G.E.A..	63,7	41,1	76,7	54,3	58,9

Donde: CMPD: Calificación de las Metas del Plan de Desarrollo.

G.E.F.: Grado de Eficiencia Financiera.

G.E.A.: Grado de Eficiencia Administrativa -Calificación Final-.

P.G.E.S.: Promedio Gestión Estrategia Social -ver gráfico 1, línea punteada-

El Fondo de Vivienda, el INDER, la Secretaría de Educación y el Instituto Municipal de Salud, alcanzaron en promedio un Grado de Eficiencia Administrativa del 58,9%, que se define como un resultado deficiente.

De estas entidades, dentro de la Estrategia Social, según el balance de su gestión desarrollado por la Contraloría Municipal de Pereira, se desprende que hubo un manejo y utilización eficiente de los recursos con un promedio de 73,2% de eficiencia; pero el bajo resultado promedio obtenido en el cumplimiento de los objetivos y metas planteados dentro del Plan de Desarrollo con un 44,7% de eficacia, refleja una incongruencia entre los resultados y los recursos asignados.

El Instituto Municipal de Cultura, la Secretaria de Desarrollo Comunitario, la Secretaría de Gobierno, el Departamento de Fomento al Turismo y la Oficina de Comunicaciones del Despacho del Alcalde, son entidades y dependencias a las que no fue posible establecerles los parámetros necesarios para valorar los indicadores diseñados en la Metodología de Evaluación de Gestión y de Resultados. De acuerdo a los análisis hechos a dichas entidades en los numerales 4.3, 4.4, 4.6, 4.8 y 4.9, estas mostraron resultados deficientes en su gestión.

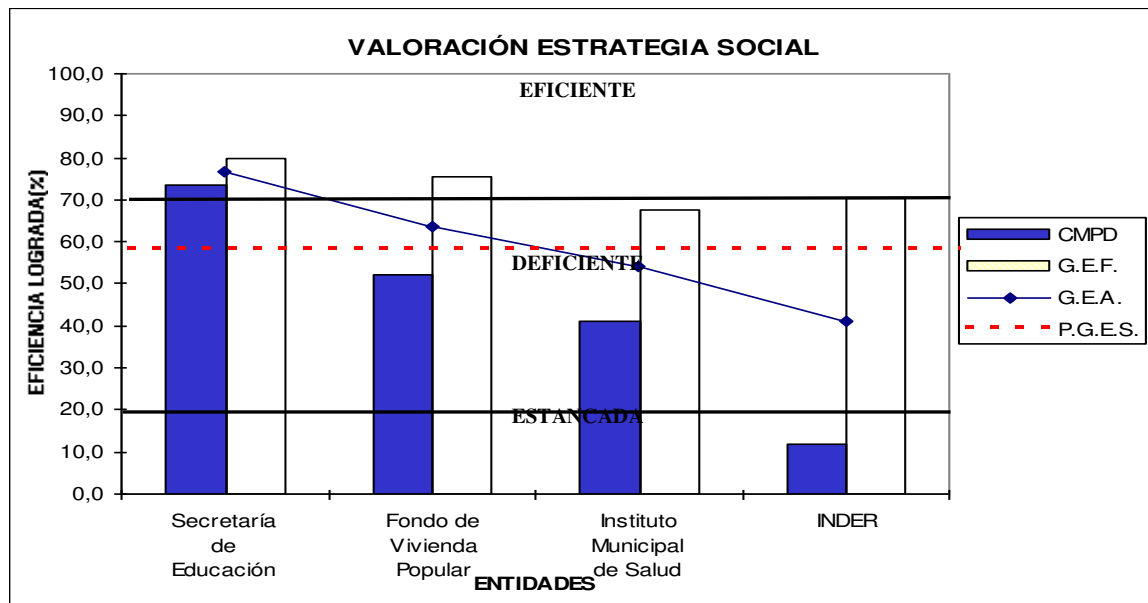


Gráfico 1. Comportamiento de la Gestión Administrativa de algunas entidades de la Estrategia Social.

De lo anteriormente expuesto, se desprende que el cumplimiento de la Estrategia Social fue deficiente -vista en su conjunto-, en el logro de las metas planteadas en el Plan de Desarrollo y en la coherencia en el manejo de los recursos asignados para su ejecución, lo que se refleja en las grandes debilidades operacionales y administrativas detectadas en las evaluaciones de las entidades y dependencias con funciones misionales orientadas a esta estrategia.

En el desarrollo de la Estrategia Social del Plan de Desarrollo por parte de la anterior administración, se observan grandes deficiencias en el cumplimiento de su acción social de algunas entidades, entre las cuales se destaca por el grado de ineficacia el INDER, con resultados logrados frente a los propuestos en el Plan de Desarrollo del 12%, que es catalogado como estancado en la gestión desarrollada.

Por su eficiente gestión resalta la Secretaria de Educación al obtener unos resultados que alcanzan un 76,7%, lo que se establece por la calificación de las metas definidas en el Plan de Desarrollo con un 73,5% y por la coherencia en la administración de los recursos del 79,8%. El deficiente resultado alcanzado en la Estrategia Social en general, tiene su explicación por:

- Políticas y metas mal definidas en el Plan de Desarrollo, en relación con el crecimiento y desarrollo social y urbano de la ciudad.
- La baja efectividad lograda al ejecutar proyectos, al no dimensionar el alcance de los objetivos planteados.
- La debilidad de las entidades para la administración de la información reflejada en la inexistencia de Sistemas de Seguimiento, Evaluación y Control con la aplicación de indicadores, lo cual se evidencia en el deficiente suministro de la información, muchas veces incoherente, poco confiable y desactualizada, que conlleva a cuestionar los resultados logrados.
- La inequidad en la distribución de los recursos para el cumplimiento de los objetivos a través de programas y proyectos, no logrando un resultado satisfactorio en todos los niveles de la población.
- La poca articulación interinstitucional y la dispersión de funciones, evidenciado en la descoordinación entre las entidades al momento de programar y ejecutar acciones conjuntas o complementarias.
- El divorcio existente entre las Oficinas de Planeación de las entidades y la Secretaría de Planeación del Municipio.
- El bajo perfil ocupacional del recurso humano de las instituciones municipales.
- La falta de compromiso al momento de emprender acciones tendientes al cumplimiento de las metas planteadas en el Plan de Desarrollo.
- Metas cuya formulación no se hace basándose en estudios técnicos, sociales, económicos, financieros y ambientales que focalicen las verdaderas necesidades de la población.
- La carencia de indicadores puntuales que identifiquen las desviaciones que se presentan en el logro de cada actividad durante el período evaluado.

- La falta de claridad en la definición de las metas, al carecer de parámetros medibles en el tiempo con una proyección real del alcance y los recursos necesarios para lograr los objetivos planeados.
- Un costeo inadecuado de las actividades que se desarrollan en los proyectos.
- El desorden organizacional, reflejado en deficientes estructuras organizacionales y en la inexistencia o desactualización de los manuales de funciones y procedimientos.
- La ausencia de un Sistema de Control Interno.

El análisis de los resultados obtenidos a partir de la calificación de las metas programadas en el Plan de Desarrollo, de las entidades que conforman la Estrategia Social, al igual que la valoración de la coherencia para la administración de los recursos financieros asignados, muestran a un municipio que programa y ejecuta sus actividades de acuerdo a la voluntad de sus administradores, donde los inadecuados sistemas de información, los deficientes resultados de las tareas emprendidas, la ausencia de controles y la discontinuidad en la ejecución de sus programas, entre otros hallazgos, conllevan a identificar una deficiente *Planeación, Organización, Dirección y Control Interno* en las entidades municipales relacionadas con esta estrategia.

Esto dificulta que las acciones del Estado lleguen a la comunidad, lo que se identifica en la disminución en coberturas para salud y vivienda, el poco fomento dado a los programas de convivencia y cooperación comunitaria y en la disminución de las áreas para el fomento de la recreación y el deporte.

Es muy común que la Administración Municipal desarrolle sus funciones misionales de acuerdo a las demandas y necesidades puntuales de las comunidades, mas no en una forma coordinada y planeada donde se garantice un modelo de desarrollo y beneficio general a toda la población, de acuerdo a estudios técnicos, sociales, económicos y financieros que permitan la identificación de necesidades básicas insatisfechas y así focalizar la inversión social.

En esta estrategia se deja ver al Plan de Desarrollo como un instrumento producto de la aplicación de la Ley para el cumplimiento de un requisito legal y no como un instrumento de planeación, donde se definen las necesidades de la población y se planteen las soluciones inmediatas. A La mala formulación del Plan de Desarrollo, se suma la improvisación registrada en las entidades en el manejo de sus recursos, lo cual demuestra el bajo compromiso de la administración en la atención y solución integral de la problemática existente.

5. ESTRATEGIA ECONÓMICA

Las políticas definidas en el Plan de Desarrollo del Municipio de Pereira para la Estrategia Económica son las siguientes:

- Fortalecimiento de la Actividad Empresarial.
- Consolidación de un Economía Solidaria.
- Desarrollo Empresarial Rural.
- Ciencia y Tecnología: Condiciones para el Progreso.

Dentro de ésta estrategia se formularon 11 metas, dirigidas a las políticas antes descritas, la mayoría de ellas mal formuladas pues describen objetivos, intenciones y sugerencias, lo que imposibilita calificarlas con la Metodología de Evaluación de Gestión y de Resultados.

Por ser esta una estrategia estructurante, el cumplimiento de las metas definidas en ella corresponde a varias Secretarías y entidades municipales, que además tienen la responsabilidad del logro de objetivos de otras estrategias.

La Estrategia Económica pretendió entre otras metas, sacar al sector agrícola de la economía de subsistencia a una globalizada, crear una red de asistencia tecnológica, apoyar con recursos el centro de desarrollo papelerero y otros centros tecnológicos.

La Contraloría Municipal considera que ante la gravedad de la situación económica del Municipio de Pereira, para la formulación de la estrategia económica no se analizó las repercusiones del problema generado por la crisis cafetera, la desaceleración del sector de la construcción e inmobiliario, la pérdida de dinamismo de la industria y la posibilidad de consolidación de grupos financieros.

Los proyectos más importantes asociados a esta estrategia son: El fomento al empleo, construcción de la Casa Campesina, la generación y promoción de microempresas, formulación del Plan Agropecuario Municipal, creación del Fondo Rotatorio para el crédito a microempresarios, apoyo a la Reforma Agraria y prestar asistencia técnica agropecuaria.

Al bajo perfil de formulación que tuvo tanto la Estrategia Económica como los proyectos relacionados, se le adiciona la escasa asignación de recursos en el Plan de Desarrollo y en los presupuestos de las entidades responsables de sacarlos adelante.

No obstante, las metas evaluadas dejan ver una deficiente gestión en esta estrategia, como se puede ver seguidamente.

El fenómeno de la recesión económica que se registró en el ámbito nacional también afectó a la ciudad de Pereira, provocando de esta forma el estancamiento de la economía, especialmente en el sector de la construcción, la industria y el comercio, lo que generó un incremento en la tasa de desempleo.

Por tanto, la meta propuesta en la Estrategia Económica de disminuir la tasa de desempleo en un 0,5% cada año a partir de 1995, no fue lograda y antes por el contrario la tasa de desempleo aumentó considerablemente según informes del DANE, quien reportó una tasa del 16,9% en el mes de julio de 1996; entre 1994 y 1996 esta creció en 7,8% al pasar de 9,1% al 16,9%.

Sin embargo, la Secretaría de Desarrollo Comunitario con recursos provenientes de la Red de Solidaridad cumplía con el programa de generación de empleo no estructural para sectores vulnerables, sin poder llegar a cubrir el déficit de empleo que se presentaba en la región.

El Plan Agropecuario Municipal que defina la vocación agrícola de Pereira, fue una de las metas planteadas para esta estrategia y debió cumplirse en el mes de abril de 1996, pero solo se inició a partir de noviembre de 1997; actualmente se está recopilando información en las entidades del orden municipal, departamental y nacional relacionadas con el sector. En conclusión esta meta no se cumplió durante la Administración Municipal del período 1995-1997.

El Plan de Desarrollo en esta estrategia plantea como un propósito de la Administración, incrementar en tres (3) veces el capital disponible del Fondo Rotatorio de la Secretaría de Desarrollo para crédito a microempresarios en los tres (3) años, pero esta meta tampoco fue cumplida.

En el marco de las políticas de apoyo a la Reforma Agraria dentro del Municipio, es difícil pensar en soluciones de amplia cobertura, debido a la poca asignación de recursos. Organismos como el INCORA se han mostrado reacios a brindar apoyo a la UMATA, por los bajos recursos con que cuenta para el sector agrario.

El objetivo, formulado como meta, de “realizar el total de inversión física complementaria requerida en los colegios agrícolas rurales...”, se cumplió sólo para los colegios de Altagracia y la Convención.

Respecto a la meta de “destinar los recursos acorde a la disponibilidad presupuestal para apoyar y financiar los centros tecnológicos, dentro de los próximos seis años”, hasta ahora no se observa ninguna acción.

El Municipio de Pereira participó con FENALCO en la realización de eventos promocionales en lo comercial e industrial de la ciudad y a criterio de la Contraloría, por parte de la Administración Municipal no se dio el cumplimiento de la meta que define la realización de al menos dos eventos de ese tipo en el trienio.

El proyecto de la Casa Campesina solo ha servido para albergar dependencias de la administración municipal desplazadas del Palacio Municipal (caso Secretaría de Obras Públicas, CLEPAD y últimamente el Instituto Municipal de Tránsito y Transporte), restándosele con esto importancia a los diversos proyectos de la estrategia que tenían como centro esta entidad municipal.

La falta de generación de espacios de concertación y compromisos con el sector privado y la situación de deterioro de los principales indicadores de crecimiento y bienestar son síntomas de un estancamiento en el proceso de desarrollo y dinamismo que venía presentando la ciudad en la última década. Para el año 1996, según la Lonja de Propiedad Raíz, se presentan 6.000 locales comerciales, casas y apartamentos desocupados y por otro lado el cierre por lo menos de 200 empresas, entre grandes y pequeñas.

De acuerdo a los análisis de la información disponible y a las observaciones previamente hechas por la Contraloría, se deduce que la gestión realizada por el Municipio de Pereira para el cumplimiento de la Estrategia Económica durante el período 1995-1997, fue deficiente.

6. ESTRATEGIA FÍSICA

La Estrategia Física, tal como está formulada en el Plan de Desarrollo 1995-1997, se enfoca sobre las siguientes políticas:

- Organización Territorial.
- Uso Eficiente del Espacio Público.
- Estrategia Vial, de Tránsito y de Transporte.
- Servicios Públicos Domiciliarios: Generación y Progreso.

Se evalúa la gestión de las entidades del Municipio de Pereira que tuvieron la responsabilidad de llevar a cabo los objetivos y las 60 metas planteadas para las anteriores políticas. Estas entidades y dependencias son: La Secretaría de Planeación Municipal a través del Plan de Ordenamiento Territorial -PORTE-, el Instituto de Desarrollo Urbano y Valorización INDUVAL, la Secretaría de Obras Públicas Municipales, el Instituto Municipal de Parques, Arborización y Ornato IMPAR, el Instituto Municipal de Tránsito y de Transporte y las Empresas Públicas de Pereira - analizada integralmente por servicios, antes de la escisión en cinco (5) Empresas-.

6.1 PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL -PORTE-

La formulación de los objetivos, metas e indicadores del PORTE, consultó de forma prospectiva la necesidad de ordenar técnicamente la ciudad en el aspecto físico, espacial y de servicios, cuyas metas se cumplieron parcialmente probando las mejores técnicas de coordinación institucional y de desarrollo regional.

Los resultados se han visto plasmados en varios Acuerdos Municipales, logrando al menos en los documentos, definir los usos del suelo urbano, densidades habitacionales, corredores ambientales, especificaciones viales, áreas de cesión y específicamente las responsabilidades de los urbanizadores en materia de acometidas de los servicios públicos domiciliarios para la zona sur occidental.

Actualmente se desarrolla el Sistema de Información Geográfico para Pereira “SIGPER”, que permitirá una integración de todos los datos requeridos en la Planeación, de tal manera que se puedan superponer y realizar operaciones sobre ellos, obteniendo como resultado mapas con identificación de zonas geográficas, listados de datos numéricos y de textos.

En términos generales, el objetivo de obtener una cartografía actualizada de Pereira, registró al final de la vigencia de 1997 un avance significativo, pero no se logró cumplir la meta, debido a que aún se viene desarrollando una prueba Piloto y está por definirse cuáles son los resultados obtenidos.

Adicionalmente la Secretaría de Planeación Municipal ha recopilado los Acuerdos del Concejo que delimitan el perímetro urbano y suburbano incluido el Acuerdo 39 de 1995, permitiendo obtener una base cartográfica para el estudio y formulación de los Planes Parciales Urbanos que el PORTE está desarrollando.

La revisión y actualización del estatuto de amoblamiento urbano por parte de esta Secretaría no se cumplió.

El Estatuto de Uso del Suelo y Normas Urbanísticas y Arquitectónicas aún no ha sido elaborado por esta Secretaría, por tanto, la meta establecida en el Plan de Desarrollo no fue cumplida; sin embargo se cuenta con los insumos suficientes para su iniciación y se aspira terminarlo en el transcurso del año 1998, entre ellos se puede mencionar los Acuerdos aprobados por el Concejo de los Planes Zonales de Caimalito, Cerritos, La Villa–Belmonte, Naranjito, Mirador, Zona de Transición y dos (2) relacionados con zonas de expansión.

Desde 1960 se planteó la necesidad de elaborar un proceso de Renovación Urbana del centro de la ciudad de Pereira, el cual a partir de 1994 se cristaliza mediante la creación de la Empresa de Renovación Urbana de Pereira S.A.; posteriormente el Concejo Municipal crea el marco de referencia para iniciar un programa de intervención declarando la zona como de Utilidad Pública, otorgando además facultades plenas al Alcalde para realizar operaciones administrativas y financieras que faciliten la realización del programa a través del Acuerdo 13 de 1995. La primera iniciativa de la Administración fue la expedición de los Decretos 174 y 678 de 1995, en los cuales se presenta el Plan de Ordenamiento de la Zona declarada como de Utilidad Pública y se prohíbe algunos usos de suelos en esta zona.

Las Empresas Públicas de Pereira iniciaron el proceso adquiriendo cuatro (4) manzanas con el fin de construir allí su nueva sede; se aprueba la venta del Colegio Uribe Uribe, propiedad del Instituto Municipal de Cultura mediante al Acuerdo 95 de 1995, así mismo,

el Municipio se compromete a comprar un área de terreno para la reubicación de la sede del Instituto de Cultura.

Durante el proceso de enajenación del Colegio se presentaron anomalías en cuanto al acatamiento de lo estipulado en el Acuerdo del Concejo y la misma Ley 80 de 1993, entre las cuales se mencionan las siguientes: 1) Incumplimiento de la finalidad del Acuerdo, el cual era de obtener recursos para adquirir terrenos en la zona de renovación urbana; 2) El precio base de negociación fijado por la administración en el pliego de condiciones carecía de sustento técnico, económico y objetivo; 3) En el proceso de contratación directa se modificaron substancialmente las condiciones del pliego inicial, que da origen a la apertura de una nueva licitación, la cual no se cumplió por parte de la Administración, contraviniendo el Estatuto de Contratación, entre otros. Se plantea la posibilidad de adquirir la manzana 160 para ubicar el Centro de Cultura de Pereira.

La meta que hace referencia al programa de Renovación Urbana de la Ciudad de Pereira es imposible evaluarla de acuerdo a la forma en que fue planteada, debido a la falta de parámetros tales como tiempo, costo y grado de inversión que debe definirse en una meta.

La recuperación del espacio público no se ha hecho efectiva como proyecto o realidad; todo lo contrario, cada día se ve más invadida la ciudad de escombros, vallas y avisos que no cumplen la normatividad existente, presentándose una contradicción en el uso de este mismo espacio con relación a las zonas azules, en las cuales se permite su ocupación y cobro por ello.

Con relación a los vendedores ambulantes las acciones siguen siendo tímidas e ineficaces, tanto que ni siquiera los del sector de la galería ha sido posible reubicar y al igual que en todas las ciudades del país, se les permite una ocupación paulatina de las vías peatonales, los parques, plazas públicas y hasta en las propias calles por parte de las autoridades, fenómeno que crece día a día y que luego se quiere combatir a unos altos costos sociales y económicos -represión por medio de fuerza pública y/o contratación con particulares-.

Analizada la información disponible y considerando todo lo anterior, se puede concluir que la gestión definida en las metas sobre la Organización Territorial, se ha cumplido deficientemente.

6.2 INSTITUTO DE DESARROLLO URBANO Y VALORIZACIÓN -INDUVAL-

La gestión administrativa del Instituto de Desarrollo Urbano y Valorización -INDUVAL- presenta un deficiente manejo, a pesar que alcanzó una eficiencia promedio del 65,2% frente a los resultados esperados del Plan de Desarrollo, según ponderación definida en la Metodología de Evaluación de Gestión y Resultados.

Este valor es el producto del análisis de la calificación de las metas formuladas en el Plan de Desarrollo y de la coherencia en la administración de los recursos financieros de la entidad.

a. Calificación de las metas planteadas en el Plan de Desarrollo. Al analizar el Plan se observa que el INDUVAL no tiene definidas metas específicas e indicadores; así mismo se detecta que en el Plan Plurianual de Inversiones se tienen relacionados nueve (9) proyectos con una inversión planeada de \$16.307 millones, de los cuales se ejecutaron dos (2) proyectos, obteniendo un resultado del 38,4% considerado como deficiente, situación que se debe principalmente a:

- La inclusión dentro del Plan de Desarrollo de proyectos ya ejecutados o que no fueron incluidos en el presupuesto; tal es el caso de la Ampliación de la Calle 13, que aparecía en el Plan de Inversiones para 1995 con una apropiación de \$1.142 millones, mientras que en el presupuesto de la entidad no figuró apropiación alguna debido a que la obra se terminó en 1995 pero con presupuesto de 1994.
- La desarticulación existente entre los proyectos definidos en el Plan de Inversiones y las apropiaciones presupuestales desarrolladas por la entidad. Es así como se programaron proyectos para 1996 que no fueron tenidos en cuenta por parte de la entidad, tales como: El Acceso al Barrio el Poblado, Pavimentación de la Avenida Villa Olímpica-Mercasa, Plan de Pavimentación de Barrios y Construcción de Acueductos Rurales; este último tiene más relación con la misión de las Empresas Públicas.
- La inclusión de proyectos por parte de la entidad que no fueron contemplados dentro del Plan de Desarrollo para 1997.

Ahora bien, si se compara la ejecución desarrollada por la entidad y la programada en el Plan de Desarrollo Municipal, se evidencia el bajo desempeño logrado por parte del INDUVAL durante el período 1995-1997, al ejecutar solo las obras correspondientes a la culminación de la Segunda Calzada de la Avenida Sur -hoy Avenida de las Américas- y de la Ampliación de la Carrera 9ª, además de desarrollar estudios de otras obras que no se ejecutaron como la Vía Cafelia y el Proyecto IDEMA-Nuevo Sol.

b. Coherencia en el manejo de los recursos financieros. Después del análisis se obtiene como resultado una entidad que presenta una administración eficiente de los recursos, obteniendo un promedio de desempeño del 92% que indica el alto grado de utilización dado a los recursos durante el trienio y que se considera eficiente, al aplicar la Metodología de Evaluación de Gestión y de Resultados desarrollada para este propósito, lo cual obedece a las siguientes circunstancias:

- Un alto grado de coherencia entre el Plan de Desarrollo y lo presupuestado por la entidad, obteniendo un resultado entre lo programado y presupuestado

del 110%, lo que se considera como óptimo, según la metodología desarrollada.

- Una capacidad de ejecución en proyectos de inversión que alcanzó el 66%.

A pesar que el indicador muestra un buen manejo de los recursos financieros, existen grandes deficiencias en el manejo de sus finanzas porque:

- La entidad apropió recursos que no fueron ejecutados.
- Se hizo una programación de inversiones para ejecutar proyectos no incluidos dentro del Plan de Desarrollo.
- Prevalece una baja capacidad de ejecutar los ingresos, alcanzando un promedio durante el trienio del 67,4% y para los gastos del 69,5%, lo que conlleva a un déficit presupuestal.

La Contraloría Municipal de Pereira pudo establecer que la deficiencia en la gestión administrativa presentada por el Instituto de Desarrollo Urbano y Valorización INDUVAL, obedece en su conjunto a los siguientes hechos, entre otros:

- Sobreestimación de los presupuestos.
- Presentación del rubro de Inversiones de una manera global, sin definir ni especificar los proyectos a ejecutar por cada año.
- La ausencia de financiación de los proyectos a ejecutar a través del Sistema de Cofinanciación, conllevando por lo tanto a plantear como únicas alternativas de financiación la utilización de créditos y la contribución por el Sistema de Valorización.
- La baja concentración registrada al momento de ejecutar los proyectos programados, lo que llevó a la entidad a ejecutar una sola obra por cada año de operación, generando necesariamente subutilización del recurso humano y del capital existente.
- El uso indebido de los instrumentos de planeación, a fin de lograr los presupuestos ajustados a la capacidad real de inversión y ejecución de la entidad.
- Ausencia de un Sistema de Control Interno.

En términos generales, el Instituto de Desarrollo Urbano y Valorización -INDUVAL- se puede definir como una unidad ejecutora de proyectos, que presenta características de independencia administrativa y financiera, generando para el Municipio de Pereira altos costos en su mantenimiento, operación y funcionamiento, con cargo a los ingresos que por valorización debe asumir la comunidad.

De acuerdo a esta observación y a la evaluación de los resultados obtenidos por la entidad para el período 1995-1997, el INDUVAL se presenta como una entidad cuya única función se limita al manejo de recursos, a la intermediación en la ejecución de proyectos y a realizar interventorías de proyectos de obra civil en segundo orden, en aquellos proyectos de trascendencia para la Administración Municipal.

6.3 SECRETARÍA DE OBRAS PÚBLICAS MUNICIPALES

Como resultado de la evaluación de la gestión administrativa de la Secretaría de Obras Públicas Municipales, ésta se define como deficiente con una calificación de 52,2%, además de registrar irregularidades en el manejo financiero y presupuestal, como la de incluir en los presupuestos anuales proyectos que no corresponden a la misión de esta Secretaría, sirviendo por el contrario de intermediaria para las transferencias que el Municipio de Pereira debe hacer a las entidades descentralizadas.

Esta dependencia ejecutó la mayoría de contratos que se relacionaban con la construcción de obras civiles tales como: Parques, Puestos de Salud, Casas de la Cultura, Centros Deportivos, Centros Educativos, Establecimientos Públicos y Vías en todos sus aspectos.

El análisis de la gestión se enfoca básicamente a la Red Vial del Municipio en cuanto a su ampliación y mantenimiento; los otros aspectos se toman con relación a la fracción financiera, ya que las entidades descentralizadas encargadas del inventario de las demás obras deben hacer el cubrimiento de su aspecto físico a través de la medición de las metas destinadas a estos entes públicos.

La evaluación se centra en dos aspectos fundamentales: En la calificación de las metas formuladas en el Plan de Desarrollo y en la coherencia en la administración de los recursos financieros de la entidad.

a. Calificación de las metas planteadas en el Plan de Desarrollo. Debido a la gran inconsistencia en los registros de información o inexistencia de ella, en esta Secretaría se pudo evaluar únicamente dos (2) metas que fueron calificadas aplicando la Metodología de Evaluación de Gestión y de Resultados, obteniendo un logro frente a lo programado del 29,3%, considerado como deficiente dentro de la metodología establecida.

La meta de impulsar el sistema de reciclaje de pavimentos con el fin de ahorrar hasta el 50% en la pavimentación de acceso a barrios, no fue cumplida por la administración y por tal motivo la efectividad de la Secretaría de Obras Públicas disminuyó ostensiblemente.

Se dio un cubrimiento del Mantenimiento de la Red Vial del 70,8%, o sea de 374 kilómetros que se tienen en inventario en la zona urbana. 264,9 kilómetros registraron reparaciones, reparcheos y reconstrucciones y de los 420 kilómetros de la zona rural se hizo cubrimiento del 100%. En tanto que en la ampliación de la cobertura en un 20%, únicamente se obtuvo el 2,6% que equivale a un incremento de 9,6 kilómetros.

b. Coherencia en la administración de los Recursos financieros. Al agrupar los datos obtenidos de las coherencias existentes entre lo planeado en el Plan, lo programado presupuestalmente y ejecutado en cada uno de los proyectos, se concluye que el indicador Grado de Eficiencia Financiera es de 75,1%, razón que es calificada como eficiente dentro de los rangos ya establecidos. Es importante comentar que la mayoría de los proyectos que fueron considerados no misionales dentro de la Secretaría de Obras Públicas Municipales, hacen referencia a transferencias de dineros que corresponden a proyectos ejecutados por otras dependencias o entidades descentralizadas del orden municipal. El resultado obtenido obedece a las siguientes situaciones:

- De las inversiones realizadas por \$26.511,6 millones incluidas en el Plan de Desarrollo 1995-1997, se aforó en los presupuestos de este período la suma de \$25.444,4 millones, para un cumplimiento del 95,9%. Porcentaje que refleja una eficiente coherencia.
- Al incluir los proyectos nuevos de los presupuestos en los tres años, la cantidad programada asciende a \$61.634,9 millones, que al compararse con la ejecución del trienio de \$47.462,7 millones, el porcentaje obtenido es de 77,0%. En los rangos establecidos para la evaluación de la coherencia entre lo presupuestado y ejecutado, se considera que la Secretaría cumplió eficientemente la ejecución de su presupuesto.
- De comparar los proyectos de tipo misional con los demás tenidos en cuenta en el presupuesto, se deduce que el porcentaje de inversión realmente comprometido para el objeto por el cual se creó esta Secretaría, es del 52,5%. Este resultado se obtiene de la relación existente entre \$24.964.2 millones considerados como una inversión de tipo misional y los \$47.462,7 millones, que representan la ejecución total del presupuesto.

La conclusión que se obtiene después de este análisis es que la Secretaría de Obras Públicas, si bien muestra un manejo eficiente de sus recursos, se ve afectada por la inclusión de proyectos que no tienen relación directa con las funciones de esta dependencia, siendo utilizada como intermediaria de todas las transferencias que debe cumplir la Administración Municipal del orden central hacia los entes descentralizados.

En el marco de la modernización institucional, las nuevas políticas de orientación de las Secretarías de Obras Públicas de las entidades territoriales pretenden que éstas dejen de ser una instancia meramente ejecutora de proyectos cortoplacistas y que se conviertan en centros de identificación de las posibilidades del desarrollo potencial del estado vial de sus territorios, de la organización del tránsito y del desarrollo de la infraestructura en

general para que en conjunto jueguen un rol de ordenamiento territorial, buscando lograr la máxima racionalidad y eficiencia administrativa con procesos mas simplificados.

En general el estado debe abandonar sus actividades de ejecución y de operación y fortalecer su función coordinadora y de articulación para la realización de los planes de desarrollo de las entidades territoriales.

Sin embargo, la transformación y modernización institucional solo se logran cuando se conjuguen tres aspectos claves tales como: la insatisfacción con el funcionamiento actual, restricciones presupuestales y la existencia de una clara voluntad política que exijan mejorar la eficiencia en el desempeño. Seguramente las dos primeras razones son muy evidentes en el manejo y funcionamiento del Parque Automotor y el personal que los opera en el Municipio de Pereira, no ocurriendo lo mismo con la voluntad política.

La Contraloría Municipal de Pereira realizó el seguimiento y evaluó sistemáticamente las actividades y operaciones relacionadas con los procesos de la gestión administrativa del Parque Automotor del Municipio, a fin de determinar el grado de eficiencia, economía en el manejo de los recursos y la eficacia y equidad en cumplimiento de los planes, políticas, programas, objetivos y metas de las diferentes Secretarías y dependencias municipales que se involucran en el manejo de la maquinaria pesada, las volquetas, el Parque Automotor Liviano y los Talleres Municipales, utilizando para ello algunos indicadores y tratando de identificar los beneficios de la actividad de dicho Parque y de los Talleres.

Del análisis de los procesos relacionados con el Parque Automotor del Municipio, se concluye que:

- El Municipio no planea en lo que concierne con su Parque Automotor.
- El sistema organizacional para la operatividad de dichos equipos está condicionada por las estructuras salariales y condiciones laborales derivadas de convenciones colectivas y por la injerencia de presiones políticas.
- La administración está maniatada a los reglamentos, no es flexible y se manifiesta en la rigidez de su estructura organizacional.
- Al comparar con estándares de medición del sector privado, se advierte que el Municipio no tiene un eficiente Sistema de Control Interno que le permita evaluar las acciones realizadas con el Parque Automotor y comprobar el cumplimiento de metas y objetivos propuestos.
- Las Convenciones Colectivas de Trabajo del Sindicato del Municipio de Pereira analizadas desde 1991, reflejan claramente los altos costos para los servicios que de dicho organismo se derivan, en especial con el Parque Automotor de la Administración Municipal y los Talleres.

- No hay equidad social, en la distribución de los costos y beneficios con los servicios prestados con los equipos y los vehículos. Hay insatisfacción con los servicios por parte del “cliente”, que es la ciudadanía.
- Existe un profundo desequilibrio salarial en el Municipio entre los empleados de libre nombramiento y remoción, el personal en carrera administrativa y el personal sindicalizado.
- No existe interdependencia de funciones entre las instancias que tienen que ver con el Parque Automotor del Municipio. No hay integridad. Se percibe dispersión de funciones.
- No existe un Sistema de Información Integral en línea que involucre una Contabilidad Pública con centros de costos, Presupuesto, Nómina, Tesorería, Inventarios, Administración de Bienes, Bases de Datos relacionales, entre otros, para una efectiva toma de decisiones.
- Debido a la falta de un Sistema de Información, no es posible cuantificar anualmente todos los costos del Sindicato para el Municipio, ni tampoco se sabe con certeza de manera permanente y actualizada, cuales son los costos de posesión y operación del Parque Automotor Municipal, y así de esa forma tomar decisiones con oportunidad.
- La productividad con la maquinaria pesada, las volquetas, el Parque Automotor Liviano y los Talleres es baja.
- La asignación de los recursos humanos, físicos y financieros empleados para conseguir los objetivos y las metas de producción de servicios con el Parque Automotor del Municipio para maximizar sus resultados, no es la más conveniente para el Municipio de Pereira, es decir, no hay economía en la gestión pública en lo que concierne a dichos equipos.
- No hay eficacia en la gestión con el Parque Automotor, por cuanto no se logran resultados de buena calidad con oportunidad y a costos razonables.
- El examen de los costos para la producción de servicios con la maquinaria pesada, las volquetas y el Parque Automotor Liviano para alcanzar los objetivos y resultados en igualdad de condiciones con el sector privado, determinó que es mucho más costoso para el Municipio de Pereira poseer y operar dichos equipos, lo que significa que no hay eficiencia en su gestión.
- El Municipio no ha elaborado un plan con sus indicadores para la disposición del Parque Automotor que le permita evaluar su gestión, medir su cumplimiento y realizar su autocontrol.
- No existe un Inventario Vial Municipal para planear recursos humanos, financieros y físicos, como por ejemplo, la cantidad de maquinaria y volquetas a disponer.

- Es persistente la generación de un acelerado y permanente lucro cesante del Parque Automotor, en especial del pesado, debido a la ineficiencia administrativa.

De todo lo anteriormente analizado, se puede deducir que la gestión administrativa de la Secretaría de Obras Públicas Municipales, tanto en el cumplimiento de las metas programadas en el Plan de Desarrollo y en el grado de eficiencia financiera, es deficiente.

6.4 INSTITUTO MUNICIPAL DE PARQUES, ARBORIZACIÓN Y ORNATO - IMPAR-

El Instituto Municipal de Parques, Arborización y Ornato -IMPAR- dentro de la evaluación de su gestión del período 1995–1997 tuvo una administración deficiente, ya que solamente obtuvo una eficiencia promedio de 43,3%, definido a partir de los objetivos planteados en el Plan de Desarrollo Municipal y del manejo que la entidad le dio a los recursos asignados para el cumplimiento de su misión institucional, cuyo valor se desprende de la ponderación establecida en la Metodología de Evaluación de Gestión adoptada.

El análisis se centra en los resultados generados en la calificación de las metas formuladas en el Plan de Desarrollo del Municipio de Pereira y en la coherencia en la administración de los recursos financieros asignados al IMPAR, o sea el grado de eficiencia financiera:

a. Calificación de las metas planteadas en el Plan de Desarrollo. La entidad evidencia un alto grado de deficiencia administrativa producto de su estancamiento administrativo que se ve reflejado en los resultados obtenidos, al alcanzar tan solo una calificación de 7,2%, cifra que indica la pobre gestión desarrollada por parte de la entidad, lo cual obedece a:

- La falta de precisión en la definición de las metas, lo que deja entrever que la errónea formulación de éstas trae consigo consecuencias negativas en su interpretación para su ejecución, seguimiento, evaluación y control. Así mismo, las metas evaluadas no alcanzaron los objetivos proyectados.
- La poca efectividad registrada en las inversiones realizadas. Aunque la entidad realizó diversas acciones tendientes a cumplir su misión, existe un déficit cualitativo y cuantitativo de parques y zonas verdes por habitante en el municipio, además de presentar un estado de conservación en la infraestructura existente en unas condiciones poco óptimas.

- La distribución de los recursos para el cumplimiento de sus objetivos no fue equitativa, toda vez que los beneficios no llegaron a todos los sectores de la población.

La falta de compromiso referente a los objetivos planeados y a las actividades realizadas por el IMPAR, sumado al hecho que en la formulación del Plan se concibieron los objetivos, las metas y los indicadores para una sola entidad: INDERPA y no como INDER e IMPAR separadamente -nunca se hizo el ajuste respectivo en el Plan de Desarrollo por parte del Concejo-, lo cual propició dualidades en el desempeño de sus funciones; inclusive con otras entidades tales como la Corporación Parques y Arborización, la Secretaría de Control Físico y la Secretaría de Obras Públicas Municipales, situación que conllevó a desarrollar funciones y actividades cuestionadas frente al verdadero “deber ser” del IMPAR.

Cabe además destacar el inadecuado Sistema de Información en todos sus niveles -tanto en lo misional como en lo administrativo (Contabilidad, Presupuesto, Inventarios, Tesorería y manejo del Recurso humano)- al interior de la entidad, donde no se manejan ni registros ni cifras confiables y actualizadas.

Igualmente los resultados obtenidos reflejan un alto grado de deficiencia en el propósito de alcanzar los objetivos del Plan de Desarrollo debido a la disminución del “área verde por habitante” durante el período 1995-1997, al pasar de 1,27 mts² por habitante en enero de 1995 a 1,19 mts²/hab. en diciembre de 1997, ocasionando una disminución del 6,3% en mts²/hab., sin tener en cuenta la formulación inicial de 4 mts² en el cubrimiento de zonas verdes por habitante, lo que conduce a considerar esta situación como un desacierto en su enfoque y planteamiento.

b. Coherencia en la administración de los recursos financieros. Esta calificación muestra una entidad con una administración eficiente de los recursos, al obtener un 79,46% en promedio, situación que obedece a:

- La buena coherencia entre lo presupuestado en el Plan de Desarrollo y lo presupuestado por la entidad, al lograr un resultado de 92,47%.
- Una coherencia regular entre lo presupuestado por el IMPAR y lo realmente ejecutado, alcanzando un valor equivalente al 55,58%, es decir, que presenta una deficiente capacidad de ejecución presupuestal.
- Una buena relación entre los proyectos con función misional con el total de los recursos ejecutados, obteniendo una coherencia del 90,34% considerada como eficiente.

Aunque se aprecia un buen resultado en el manejo de los recursos, se hace necesario destacar el bajo cumplimiento registrado en el logro de las metas propuestas, toda vez que en algunos proyectos se apropiaron recursos pero no se ejecutaron y en otros, las apropiaciones

superaron lo programado en el Plan de Desarrollo, hecho que compensa el desequilibrio y arroja el resultado obtenido.

Las deficiencias encontradas en el análisis de la evaluación de gestión y de resultados del IMPAR se explican en su conjunto por las siguientes situaciones:

- Desarticulación e incoherencia entre lo propuesto en el Plan de Desarrollo Municipal y lo proyectado por la entidad para ejecutar durante el trienio.
- La desagregación del INDERPA que genera la creación de dos (2) entes descentralizados -INDER e IMPAR-, posterior a la formulación del Plan de Desarrollo, sin que se realizaran los ajustes pertinentes en políticas, programas y proyectos con sus respectivos objetivos, metas e indicadores por cada entidad, lo que propició un vacío jurídico que finalmente repercutió en la eficiencia de la gestión de las nuevas entidades en el período 1996-1997.
- La deficiente concepción del Plan de Desarrollo al incluir dentro de la Estrategia Social metas que correspondían directamente a la Estrategia Física.

Son estas situaciones las que identifican el alto grado de improvisación en la administración de los recursos por parte del IMPAR, quien destinó gran parte de ellos a programar y ejecutar proyectos no contemplados en el Plan de Desarrollo del Municipio de Pereira, período 1995-1997.

La Contraloría definió que existen otras consideraciones que afectan notablemente la gestión realizada por el IMPAR, referentes a las conclusiones aportadas por el Plan de Ordenamiento Territorial -PORTE-, en el año de 1997 sobre el resultado presentado por el Municipio respecto al manejo del espacio público, las cuales se describen a continuación:

- Desaprovechamiento de las áreas de manejo espacial debido a la falta de accesibilidad y a políticas que fomenten su utilización.
- Limitación del concepto de área verde dentro del Municipio de Pereira, al permitir la transformación de parques y zonas verdes en zonas duras. El hecho de que se reciban como parte de las áreas de cesión y que éstas se conviertan en zonas residuales fraccionadas en laderas, llenos y sobre cotas de inundación, ha reducido de una manera considerable el espacio público, ya que estas áreas deberían estar destinadas a conformar parques y a la utilización como espacio público para áreas recreativas o de equipamiento colectivo.

En relación con los resultados alcanzados por el IMPAR, es conveniente resaltar que la deficiencia en la gestión desarrollada por la institución es producto de un manejo inadecuado de la información, de la ausencia de continuidad en los programas desarrollados, de la falta de unas políticas claras en el manejo de los recursos, programas y proyectos y de la ausencia de un Sistema de Seguimiento, Evaluación y Control de sus

actividades, entre otros, lo cual conllevó al no registro y cuantificación de sus resultados, a la improvisación en la programación de la administración de sus recursos.

Todo ello permite identificar un débil Sistema de Planeación, un deficiente Sistema Organizacional, la inexistencia de un Sistema de Control Interno y la falta de un Sistema Integrado de Información, tanto en lo misional como en lo administrativo.

6.5 INSTITUTO MUNICIPAL DE TRÁNSITO Y TRANSPORTE

Esta entidad descentralizada se califica como una administración deficiente en su gestión durante los años 1996 y 1997, tanto en el manejo de sus recursos como en el logro de los objetivos propuestos en el Plan de Desarrollo Municipal, pues alcanzó una eficiencia promedio del 57,6%. No se debe olvidar que dicha entidad arranco su funcionamiento a partir del año 1996.

Con el fin de obtener el resultado mencionado se enfocó el estudio sobre la calificación de las metas programadas en el Plan de Desarrollo y la coherencia en la administración de los recursos financieros del Instituto.

a. Calificación de las metas planteadas en el Plan de Desarrollo. Para calificar la gestión administrativa del Instituto de Tránsito y Transporte se tuvieron en cuenta los objetivos generales de la estrategia vial incluida en el Plan de Desarrollo, los proyectos matriculados en la Secretaría de Planeación Municipal y las inversiones efectuadas, según el Plan Plurianual de Inversiones.

La cobertura lograda durante el período evaluado de 1996–1997 -se debe recordar que la entidad de Tránsito Municipal empezó su vida jurídica en el año de 1996-, muestra una gestión baja frente a lo programado. Del total de proyectos registrados en el Banco de Proyectos del Municipio de Pereira, se cumplió sólo con el 53,6%, situación que se debe, entre otros hechos, a:

- Un alto grado de los recursos invertidos se destinó a la contratación de estudios, tales como: Descongestión de la ciudad y extensión de rutas de transporte público; estudios que a la fecha no han generado ningún resultado.
- La ejecución de proyectos no matriculados dentro del Banco de Proyectos del Municipio de Pereira.
- El desvío de recursos destinados a la optimización, vigilancia y seguridad vial para la compra de vehículos con fines de uso y utilización de parte de la administración.

- La falta de capacitación y entrenamiento del personal operativo, desconociendo que de ello depende en gran parte el cumplimiento de la misión de la entidad, en forma eficiente.
- La deficiente ejecución de los proyectos registrados para educación y seguridad vial a través de volantes, prensa y pautas publicitarias en radio, pues no se han logrado los cubrimientos y resultados esperados. La publicidad escrita no se repartió en su totalidad, debido a una inadecuada programación en su distribución.

Para la educación vial la entidad subutilizó los alumnos de grado 11° de los Centros Educativos de la ciudad, quienes debían servir como multiplicadores en escuelas y colegios, logrando una cobertura muy baja debido entre otras razones, a que se les capacitó terminando el período, la intensidad del programa fue baja, faltó pedagogía, coordinación, motivación, material didáctico al momento de la transmisión de los conocimientos, además no tuvieron apoyo ni seguimiento de la entidad, para asegurar el objetivo trazado.

b. Coherencia en la administración de los recursos financieros. Registra una deficiencia en el manejo de los recursos, al obtener una en promedio el 61,5%, lo que indica que el Instituto de Tránsito tuvo una administración que no se comprometió con los resultados esperados para la entidad.

El valor de este indicador se explica con los siguientes hechos:

- El Debido Cobrar de la entidad registró bajos niveles de ejecución, a tal punto que para el año de 1997 solo se logró recaudar el 14% de lo presupuestado.
- Las inversiones efectuadas no registraron el alto grado de efectividad para la cual se realizaron. Tal es el caso por ejemplo, de la adquisición de una red de cableado estructurado, de equipos de computo y de software, donde la falta de un estudio previo y la falta de cuantificación de las necesidades reales, conllevó a su baja utilización y a su inoperancia como instrumento para la administración en red de la información misional y administrativa.
- El sistema para el manejo de la información es inadecuado y mal diseñado. Las cifras que se presentan no cumplen con los requisitos mínimos de seguridad y control; se puede alterar información sin que se deje huella ni exista un responsable de la modificación, no hay uniformidad de criterios para registrar los hechos.

Existen algunos proyectos que el Instituto Municipal de Tránsito y Transporte no ejecutó en el transcurso del período evaluado y que por su impacto afectan la gestión realizada.

Estos son:

- Disminución y control de la contaminación ambiental -Aire y Ruido- generada por vehículos que transitan por la ciudad.
- Impulso a la construcción de puentes peatonales en sitios donde se presenta gran flujo de peatones que necesitan cruzar vías de alto riesgo de accidentalidad.
- Diseño y ejecución de un programa anual de mantenimiento y recuperación de la Red Vial del Municipio -urbana, suburbana y rural- que garantice un adecuado nivel de servicios, partiendo de alternativas de tipo económico y técnico, incluyendo obras complementarias.

La no-ejecución de estos proyectos ya registrados en el Banco de Proyectos y la ejecución de otros no matriculados, denota que la entidad carece de unas políticas de planeación serias y acordes con las necesidades del municipio, evidenciando un marcado grado de improvisación en la programación de sus recursos.

El resultado alcanzado en la evaluación de gestión administrativa del Instituto Municipal de Tránsito y Transporte, deja entrever a esta institución como un ente que carece de compromiso al momento de ejecutar sus funciones misionales, que soporta su operación financiera a través de las continuas sanciones impuestas a los conductores y que no llevó a cabo ningún programa tendiente a “culturizar” y a crear conciencia ciudadana sobre la normatividad relativa a su deber ser y sobre el uso adecuado del espacio público.

Otro de los hechos que muestra el poco sentido de pertenencia y de responsabilidad de los directivos de la entidad en el bienio evaluado tiene que ver con el destino final dado al impuesto de rodamiento, ya que el Instituto percibió ingresos por este concepto por un valor de \$913 millones durante sus dos años de operación -1996 y 1997-, los cuales dispuso para sus gastos de funcionamiento, violando el fin específico de su destinación, toda vez que estos dineros debían transferirse al municipio para su utilización en el mantenimiento de vías.

En el proceso de fiscalización del Instituto Municipal de Tránsito desde el año de 1996 cuando empezó a funcionar como entidad descentralizada, la Contraloría ha podido establecer que dicha institución nació con graves problemas en su estructura orgánica y funcional, la cual no se ajusta en calidad, tamaño y funcionalmente a su deber ser.

Es notoria la carga laboral en lo administrativo frente a lo misional, lo que coloca a la entidad en una condición organizacional poco productiva frente a su misión institucional, prevaleciendo -en su proporción estructural- mas recurso humano en funciones administrativas -de apoyo a la misión-, que funcionarios con funciones dirigidas hacia el deber ser del Instituto de Tránsito. Esto sin tener en cuenta la ausencia de unos adecuados Manuales de Funciones y de Procedimientos ajustados a sus necesidades.

Igualmente, no existe un Sistema de Planeación y el Sistema de Control Interno es muy deficiente como tal, a pesar de que existe una Oficina con un recurso humano comprometido y bien capacitado a cargo de estas funciones, pero cuyas recomendaciones no son atendidas por la administración.

6.6 EMPRESAS PÚBLICAS DE PEREIRA

Es necesario acotar que la Evaluación de Gestión y de Resultados para la prestación de los Servicios Públicos Domiciliarios, administradas anteriormente de manera integral por las Empresas Públicas de Pereira -hoy dividida en empresas por servicios-, se desarrolla individualmente sobre cada uno de los servicios. Se hace énfasis en los aspectos misionales relacionados con el logro de los objetivos y de las metas, además de analizar la capacidad administrativa en la gestión de los recursos financieros, considerando la influencia de una administración integrada y desagregada para todos los servicios.

6.6.1 Servicio de Acueducto y Alcantarillado. Este servicio presenta como resultado de la calificación de su gestión un balance negativo en la administración y utilización de los recursos, pues sólo alcanzaron una eficiencia promedio del 59,5% frente a los objetivos planteados en el Plan de Desarrollo Municipal, considerado deficiente según la metodología de evaluación empleada.

El resultado de la gestión, o sea el Grado de Eficiencia Administrativa, se obtiene del análisis de la calificación de las metas planteadas en el Plan de Desarrollo y de la coherencia en la administración de los recursos financieros, es decir, el Grado de Eficiencia Financiera.

a. Calificación de las metas programadas en el Plan de Desarrollo. El valor obtenido de este indicador de 54,1%, indica que al interior del Servicio de Acueducto y Alcantarillado -prestado por las Empresas Públicas de Pereira- hay deficiencia administrativa, pues los objetivos planeados para el período de evaluación no fueron realizados, reflejando una baja gestión en el logro de las metas propuestas, lo cual se debe a:

- Dependencia del servicio para su prestación y costeabilidad, del subsidio de servicios más rentables.
- Subestimación en el tiempo de la gestión para obtener recursos a través del crédito y la cofinanciación, a fin de poder financiar y ejecutar proyectos.
- Planteamiento de unos objetivos y metas inalcanzables en el período, o la mala formulación de las mismas en el Plan de Desarrollo.
- La falta de un compromiso directo para desarrollar las actividades ante la comunidad.

- La formulación de un Plan de Inversiones a desarrollar en cumplimiento de la Ley y no como resultado de una evaluación técnica, económica, financiera, social y ambiental, donde se garantice un desarrollo óptimo y la obtención de unos resultados acordes con las verdaderas necesidades de la comunidad.
- La carencia de un Sistema de Información confiable que permita determinar y valorar los verdaderos alcances de las metas propuestas.

b. Grado de Eficiencia Financiera. Se obtiene como resultado una empresa que presenta una administración deficiente de los recursos con un valor de 64,9%, donde la asignación de los mismos, la programación y ejecución de nuevos proyectos y los presupuestos desarrollados, reflejan -al interior del servicio- un alto grado de improvisación administrativa fruto de un manejo desordenado y sin una visión clara de las acciones y actividades a desarrollar, con miras a fortalecer y mejorar el servicio. Esto obedece a:

- La sobreestimación de la capacidad de acción, superior al 50% en los proyectos de inversión programados en el presupuesto, al ejecutar \$33.789 millones de los \$72.517,7 millones.
- Destinación de recursos -dentro de su estructura de inversión- a programas y proyectos diferentes a los relacionados en el Plan de Desarrollo Municipal. Solo se alcanzó a ejecutar \$16.940,2 millones de los \$52.805 programados; cifra equivalente al 32.1%.

Los \$16.848,8 millones restantes de la ejecución total, se destinaron a otros programas o proyectos, al pago de nómina paralela y a la operación y mantenimiento del servicio.

- Programación de recursos a invertir durante el período evaluado, por crédito y/o cofinanciación, los cuales no se gestionan con oportunidad y algunas veces no se obtuvieron, lo que generó improvisación y sobre costos.
- La Planeación Financiera fue deficiente, lo que llevó al aplazamiento repetitivo de los presupuestos asignados año tras año.

Los hechos encontrados dentro del análisis de la gestión que conllevaron a una deficiencia en la administración del servicio, se explican por:

1. El acondicionamiento de los proyectos a desarrollar, de acuerdo a la ocurrencia de los sucesos y no bajo un planteamiento visionario donde se valoren, califiquen y prioricen las soluciones en relación con la diversidad de problemas y necesidades sentidas de la población beneficiaria del servicio.

2. El desinterés para gestionar recursos e invertir al interior del servicio -con miras al mejoramiento en su calidad y oportunidad-, debido a la poca rentabilidad registrada por el mismo.

En términos generales, el desarrollo del Servicio de Acueducto y Alcantarillado en la administración pasada, muestra un resultado deficiente en su gestión, donde la falta de planeación, la no-formulación de políticas de inversión claras y secuenciales en los Proyectos de Saneamiento Básico, conllevaron a la empresa al acondicionamiento del sistema tarifario y a implementar el Sistema de Control de Perdidas como único mecanismo de salvación institucional.

Esto generó la programación de grandes inversiones, el incremento de las tarifas aplicadas y la reducción de subsidios a los estratos menos favorecidos.

En consecuencia, el momento coyuntural por el cual atraviesa el Servicio de Acueducto y Alcantarillado en la ciudad de Pereira, no es más que el resultado de una deficiencia administrativa, del clientelismo y de la falta de un Sistema de Planeación Secuencial, acorde a la población beneficiada.

6.6.2 Servicio de Aseo. El Servicio de Aseo prestado por las Empresas Públicas de Pereira en el período 1995-1997 se valoró como deficiente en su gestión administrativa, toda vez que solo alcanzó un Grado de Eficiencia Administrativa promedio del 34.4% en el manejo de los recursos frente a los resultados esperados y definidos en el Plan de Desarrollo.

El valor obtenido para la gestión administrativa del Servicio de Aseo, obedece al análisis de la calificación de las metas determinadas en el Plan de Desarrollo y del Grado de Eficiencia Financiera, que señala la coherencia en el manejo de los recursos financieros:

a. Calificación de las metas formuladas en el Plan de Desarrollo. La evaluación efectuada indica al interior del Servicio de Aseo, un alto grado de ineficiencia administrativa, pues los resultados obtenidos durante el período de evaluación, muestran una gestión pobre con un alcance frente a las metas propuestas del 22,8%, lo que convierte al Servicio de Aseo como el de menor grado de compromiso ante la comunidad, situación motivada por:

- La programación y ejecución de proyectos y actividades sin planeación, reflejado en inversiones poco efectivas al momento de valorar los resultados obtenidos.
- La falta de un compromiso directo de la administración, con las actividades necesarias para alcanzar los objetivos y las metas definidos en el Plan de Desarrollo Municipal.
- La carencia de un Sistema Integrado de Información confiable -tanto en lo administrativo como en lo misional-, que facilite la planeación y medición de los resultados obtenidos.

- La ausencia de un efectivo Sistema de Control Interno.
- La inexistencia de un Sistema de Seguimiento, Evaluación y Control.

b. Coherencia en el manejo de los recursos financieros. El Servicio de Aseo arroja como resultado de su gestión financiera, una calificación con un Grado de Eficiencia Financiera de 46,0%, lo cual significa un deficiente manejo de los recursos.

La asignación de los mismos, la programación y ejecución de nuevos proyectos y los presupuestos mal planeados y ejecutados, son hechos que permiten identificar un alto grado de improvisación, lo que hace inoperante el Servicio de Aseo, pues evidencia una gestión administrativa desordenada, sin una visión clara de los propósitos y acciones a desarrollar con miras a fortalecer y mejorar el servicio. Lo anterior se desprende de:

- La baja coherencia entre la formulación y ejecución de los proyectos por parte de la administración de las Empresas Públicas de Pereira y los propuestos por el Plan de Desarrollo Municipal. De \$1.760 millones programados, solo se ejecutaron \$185,9, que equivalen al 10,6%.
- La destinación del Presupuesto de Inversión a la ejecución de proyectos y programas diferentes a los formulados en el Plan de Desarrollo. Lo anterior debido a que de \$8.031,6 millones ejecutados en el período, el 16,2% se destinó a la implementación y desarrollo de proyectos sin ninguna característica misional, el 81,4% a otros proyectos de carácter misional y el 2,4% restante a resolver y ejecutar los proyectos y metas definidos dentro del Plan de Desarrollo.

Las deficiencias encontradas en la gestión del Servicio de Aseo, producto de la Evaluación de Gestión y de Resultados, se sustentan en:

1. La formulación de un Plan de Inversiones en cumplimiento de la Ley 152, carente de una evaluación técnica, económica, financiera, social y ambiental, que garantice un desarrollo óptimo, alcanzando unos objetivos y metas acordes con las necesidades de la población, que obedezca a verdaderos criterios de Planeación.
2. La falta de Planeación y el desconocimiento de las normas legales de parte de la Oficina de Planeación de las Empresas Públicas de Pereira, que conllevó a destinar cerca del 37% de las inversiones ejecutadas durante el trienio 1995-1997, a la construcción y puesta en funcionamiento del Relleno Sanitario la Glorita, mediante el uso de la figura jurídica de “Urgencia Manifiesta”, producto de la improvisación. Situación fácilmente predecible debido a la obsolescencia y próxima clausura a la que se debía someter -en esa época (1995)-, el antiguo botadero de basura de San Joaquín, lo cual era de conocimiento público.

En términos generales, la gestión del Servicio de Aseo durante el período 1995-1997, registra un manejo administrativo ineficiente e inoperante, donde la falta de Planeación y de compromiso con la comunidad exigieron replantear en dicho servicio, su estructura organizacional y su sistema tarifario como único mecanismo de salvación ante el gran déficit presupuestal y financiero por la que atravesaba éste, debido al desinterés de las administraciones pasadas por invertir en un servicio “poco rentable” para las antiguas Empresas Públicas de Pereira.

Todo este panorama culmina en la proyección de una mala imagen ante la comunidad, reflejo de una administración poco eficiente y carente de un adecuado Sistema de Planeación que proyecte sus funciones para el beneficio de la ciudadanía con un servicio eficiente acorde con la capacidad económica de la población.

6.6.3 Servicio de Energía. El Servicio de Energía prestado por las antiguas Empresas Públicas de Pereira, presenta durante el período 1995-1997, una gestión administrativa ineficiente, producto de la evaluación del cumplimiento de las metas enmarcadas en el Plan de Desarrollo Municipal y del Grado de Eficiencia Financiera, que arrojó en promedio un Grado de Eficiencia Administrativa de 56,0%, considerado como deficiente según la metodología diseñada y de acuerdo a los criterios del Departamento de Planeación Nacional - DNP-.

a. Calificación de las metas planteadas en el Plan de Desarrollo. La ponderación de las metas arroja un resultado promedio del 53,7% lo que significa que en la realización de dichas metas las Empresas Públicas de Pereira -en relación con el Servicio de Energía- fue deficiente. Del proceso de evaluación de las metas establecidas en el Plan de Desarrollo para el Servicio de Energía, se pueden resaltar los siguientes aspectos:

- En el cumplimiento de la meta disminución de pérdidas, a pesar que se han invertido casi tres veces los recursos asignados en el Plan de Desarrollo, ésta ha sido inferior al 10% de lo programado, lo que está obligando a la Empresa de Energía en la actualidad, a redoblar esfuerzos con el fin de disminuir los altos niveles de pérdidas heredados de la antigua estructura de las EEPP, para alcanzar el nivel de exigencia de la Comisión Reguladora de Energía y Gas -CREG-, a través de la Resolución 112 de 1996.
- Las metas de cobertura y oferta en transformación de energía, presentan niveles de ejecución eficientes, a pesar de los sobrecostos y atrasos presentados en la construcción de las Subestaciones Eléctricas y a las dificultades originadas en planeación, lo que ha propiciado sobrecostos en los proyectos.
- La meta de generación de energía fue la de mayor asignación de recursos en el Plan Plurianual de Inversiones, por un total de \$23.060,0 millones; sin embargo, sólo alcanzó a ejecutarse a nivel de estudios de factibilidad, debido a la no viabilidad económica y/o ambiental de los proyectos planteados, lo que conllevó a una reducción en el nivel neto de generación, obteniendo una calificación de cero (0).

- Algunas metas fueron difíciles de valorar por estar mal concebidas, no permitiendo cuantificar lo que se quería lograr, ni el tiempo para ello, convirtiéndolas en simples objetivos y/o propósitos, como es el caso de la meta que hace referencia a la distribución de gas domiciliario, proyecto que no ha dependido para su ejecución directamente de las Empresas Públicas y hoy de la Empresa de Energía, pues estas son únicamente accionistas de la firma ejecutora.

b. Coherencia en la administración de los recursos financieros. El análisis al manejo de los recursos financieros dado por las Empresas Públicas de Pereira en lo relacionado con el Servicio de Energía muestra unos resultados del 58,3%, considerado dentro de la estructura planteada para la calificación de gestión como deficiente. Del proceso de evaluación se destaca lo siguiente:

- Existe una relativa coherencia entre las asignaciones del Plan Plurianual de Inversiones y los presupuestos elaborados para el servicio, durante los últimos tres años, siendo estos últimos equivalentes al 77,4% del total asignado; sin embargo, existen proyectos con partidas importantes en el Plan de Desarrollo Municipal que no fueron considerados por la Unidad de Planeación de Energía, mientras que otros que se ejecutaron no estaban formulados en dicho Plan.
- El nivel de ejecución en proyectos de desarrollo se considera ineficiente, ubicándose en un nivel inferior al 55,0% durante el trienio. Esto debido en algunos casos a la poca gestión por parte de la administración y en otros a la forma indebida como se “inflan” y sobrestiman los rubros presupuestales, especialmente en lo referente a inversión. Sin embargo, a pesar de esta baja ejecución, es importante resaltar que el 83,6% de ésta, corresponde a proyectos de tipo misional, lo que refleja un esfuerzo de la administración por el cumplimiento de la misión del Servicio de Energía.
- Se presentan serías falencias en el área de Planeación, lo que ocasiona incumplimiento en los cronogramas y genera sobrecostos en la ejecución de los proyectos; caso concreto, el de las Subestaciones Centro y Dosquebradas, los cuales hacen parte de procesos de investigación fiscal.
- El proceso de excisión realizado a las Empresas Públicas de Pereira causó dificultades en la evaluación del manejo presupuestal, dado por la entidad durante la vigencia de 1997 en lo concerniente al Servicio de Energía, pues el monto de las asignaciones totales para la primera parte de esta, fueron calculadas por doceavas, lo que registra una información carente de veracidad y disminuye el grado de exactitud en la calificación de la gestión.
- Debido a la carencia de un sistema claro de definición de responsabilidades y autoridad, unido a deficiencias administrativas en la capacidad de negociación, se han generado nocivos sobrecostos en el servicio durante el proceso de compra de energía

al sistema interconectado nacional, cuyos recursos se hubieran podido destinar en la ejecución de proyectos de desarrollo para la población Pereirana.

6.6.4 Servicio de Telecomunicaciones. Este servicio atendido por las antiguas Empresas Públicas de Pereira, presenta durante el trienio 1995-1997 una gestión muy eficiente con un Grado de Eficiencia Administrativa de 117,5%, reflejo del análisis al cumplimiento de las metas enmarcadas en el Plan de Desarrollo Municipal y del Grado de Eficiencia Financiera, cuyos indicadores están por encima del 100%.

Lo anterior tiene su explicación en que la Gerencia de las Empresas Públicas de Pereira orientó la mayor parte de su esfuerzo misional al cumplimiento de las metas y a la ejecución de los proyectos del Servicio de Telecomunicaciones, por considerarlo como el más rentable entre los servicios prestados por este ente.

a. Calificación de las metas establecidas en el Plan de Desarrollo. El valor obtenido de este indicador de 111,2% indica que el Servicio de Telecomunicaciones fue muy eficiente, pues alcanzó los objetivos planeados para el período de evaluación. En el proceso de valoración de este indicador se estableció que:

- El cumplimiento de las metas programadas en el Plan de Desarrollo del Municipio se dio mucho antes del tiempo propuesto, lo que indica que: O se sobrestimó el tiempo de ejecución o se subestimó la capacidad de gestión, programando plazos mayores a los realmente requeridos.

Sin embargo, es necesario resaltar que para el período evaluado -en relación con las telecomunicaciones-, la aparición de nuevas tecnologías a unos costos más favorables y competitivos, la facilidad de su instalación y puesta en marcha, además de la apertura económica y la globalización de la economía, propiciaron unas condiciones favorables para el desarrollo de las metas de este servicio público.

- Todos los esfuerzos se dirigieron al proyecto de ampliación de 80.000 líneas telefónicas y reposición de 26.000, considerado como el proyecto bandera del servicio, tendiente a ampliar la infraestructura destinada a la prestación de Telefonía Pública Básica Conmutada (TPBC), lo que en últimas refleja el incremento en la densidad por cada 100 habitantes y que fue la variable más determinante en la calificación final de las metas.
- La meta planeada para darle cubrimiento al sector rural, fue ineficiente al ubicarse su indicador en el 40,2%, a pesar de considerar en el Plan Plurianual de Inversiones el proyecto de ampliación de 800 líneas para este sector, por el Sistema de Telefonía Inalámbrica.

- La falta de gestión y de visión frente a un entorno altamente competitivo de la anterior administración de las Empresas Públicas de Pereira en lo relacionado al Servicio de Telecomunicaciones, impidió que se desarrollaran importantes proyectos de valor agregado como: Internet, Correo de Voz, Buscapersonas, TV-Cable y Trunking, entre otros, favoreciendo el mercado a la competencia para que esta llegue de manera rápida y agresiva a explotar estos servicios.

b. Coherencia en la administración de los recursos financieros. El Grado de Eficiencia Financiera alcanzó una calificación de 123,9% que se define como muy eficiente, de acuerdo a la metodología propuesta.

En la evaluación de este indicador se destaca que:

- Los recursos de inversión asignados en el Plan de Desarrollo Municipal para la ejecución de los proyectos, no guarda coherencia con los presupuestos aprobados para las vigencias del período 1995-1997 y mucho menos con las ejecuciones realizadas durante el trienio.
- Se sobrestimó el presupuesto total del trienio frente a las ejecuciones en el 26,1%, lo que en cifras representa \$11.868 millones, indicando con ello la falta de planeación al momento de elaborar sus planes de inversión.
- Las metas tuvieron su mayor grado de ejecución en la vigencia del año 1997, con una participación del 67,4% del total de ejecución del período evaluado, lo que permite concluir que la inversión en proyectos misionales fue realizada en el último año -1997-, lo cual corrobora que durante los años de 1995 y 1996 se dedicaron a ejecutar los proyectos de la administración anterior, como por ejemplo, el proyecto de Ampliación de 26.160 líneas.

6.6.5 Evaluación Integrada de Servicios Públicos Domiciliarios. La gestión administrativa de las Empresas Públicas de Pereira -prestadora de los Servicios Públicos Domiciliarios- durante el período 1995-1997, alcanzó un Grado de Eficiencia Administrativo del 66,85%, considerado como un resultado deficiente, dentro de la Metodología de Evaluación de Gestión y de Resultados diseñada por la Contraloría Municipal de Pereira.

Esta calificación obedece al seguimiento realizado a los servicios que conforman la gran estructura de los Servicios Públicos Domiciliarios y a los resultados obtenidos del análisis de la calificación de las metas formuladas en el Plan de Desarrollo Municipal y de la coherencia en la administración de los recursos financieros.

Tabla 2. Calificación de la gestión administrativa de las Empresas Públicas de Pereira.

Indicador	Acueducto y Alcantarillado %	Energía %	Telecomunicaciones %	Aseo %	Promedio Servicios Públicos Domiciliarios P.G.S.P.D. %
CMPD	54,1	53,7	111,2	22,8	60,45
G.E.F.	64,9	58,3	123,9	46,0	73,28
G.E.A.	59,5	56,0	117,5	34,4	66,85

Donde: CMPD: Calificación de las Metas del Plan de Desarrollo.
 G.E.F.: Grado de Eficiencia Financiera.
 G.E.A.: Grado de Eficiencia Administrativa -Calificación Final-.
 P.G.S.P.D.: Promedio Gestión Servicios Públicos Domiciliarios –ver gráfico 2, línea punteada-.

a. Calificación de metas enmarcadas dentro del Plan de Desarrollo. Con ello se estableció el grado de efectividad y eficacia obtenido en el cumplimiento de los objetivos esperados a través de los programas y proyectos ejecutados por la administración de las Empresas Públicas de Pereira, el cual alcanzó el 60,45% considerado como deficiente en su promedio.

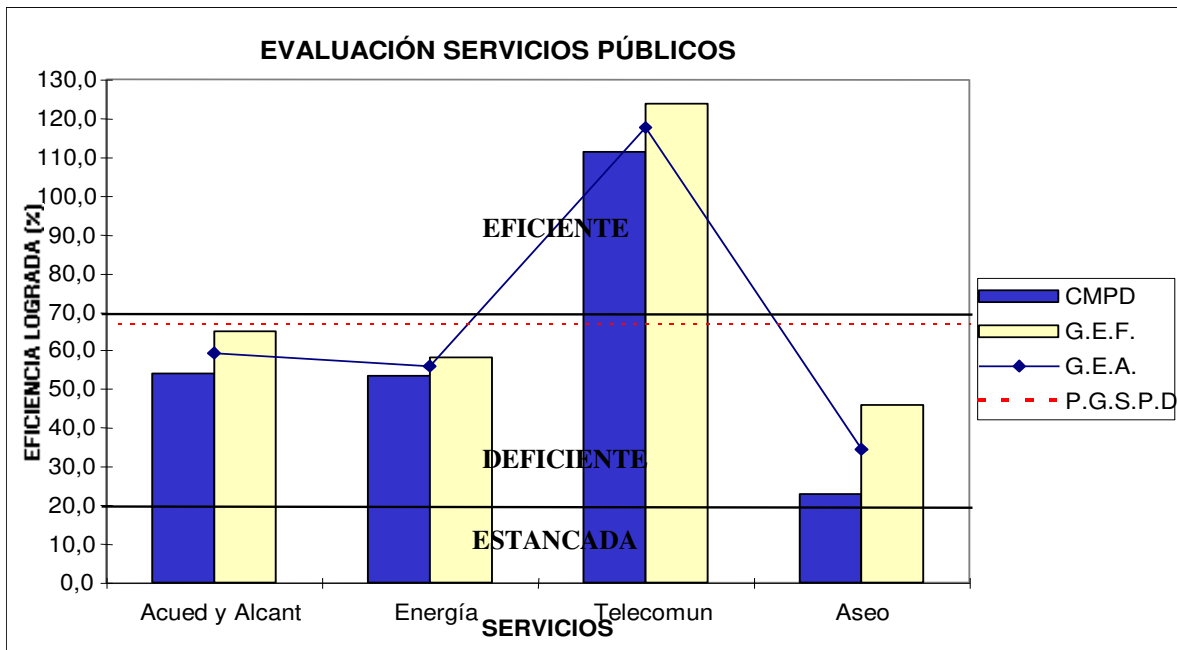


Gráfico 2. Comportamiento de la gestión desarrollada en los Servicios Públicos Domiciliarios.

La calificación obtenida en la valoración realizada por la Contraloría Municipal de Pereira, señala grandes deficiencias en la programación y ejecución de las actividades en los diferentes servicios que conforman la Estrategia de Servicios Públicos Domiciliarios, hasta el punto de obtener resultados mínimos frente a las metas establecidas dentro del

Plan de Desarrollo Municipal, lo cual se explica en los siguientes hechos generados en la administración y operación de dichos servicios en el Municipio de Pereira:

- Falta de compromiso de los directivos para alcanzar objetivos que apunten a la misión social de la institución, evidenciado en la mala formulación de metas y actividades sin ningún soporte cuantitativo o cualitativo que permita valorar el logro y los alcances obtenidos como resultado de su gestión.
- La subestimación en el tiempo de ejecución y en la capacidad de acción al momento de formular las metas alcanzables en el período de su gestión.
- La sobreestimación en la programación de recursos al momento de valorar los proyectos a financiar y ejecutar.
- El uso de información subjetiva para la planeación y formulación de metas y objetivos, al no plantearse de acuerdo con datos y estadísticas confiables y actualizados, obtenidos bajo un Sistema Integral de Información que guarde coherencia con la realidad, la población beneficiaria, el momento y el entorno socio-económico para su aplicación.
- La deficiente planeación de objetivos y metas reflejada en la carencia de estudios técnicos, sociales, económicos, financieros y ambientales que le den soporte a su planteamiento.

En resumen, el ente de control fiscal estableció que el Servicio de Telecomunicaciones aportó el mejor resultado, situación fácilmente explicable en el interés de la administración de gestionar recursos para este servicio considerado como “el más rentable”, dejando de invertir en otros de gran impacto social como: Acueducto, Alcantarillado y Aseo, servicios estos que después del proceso de escisión, generaron un efecto negativo en la canasta familiar de los estratos menos favorecidos, justificado en el exagerado incremento en sus tarifas.

La encuesta realizada entre los usuarios y/o suscriptores de los Servicios Públicos Domiciliarios por la Contraloría Municipal de Pereira, reflejó gran desconcierto en la ciudadanía pereirana por el elevado incremento registrado en las tarifas; producto según ellos, del proceso de privatización a la que se vieron sometidas las Empresas de Servicios Públicos Domiciliarios.

De otro lado, la comunidad no se explica como un proceso de gran envergadura como lo es el de la transformación empresarial de las Empresas Públicas, no tuvo en cuenta adecuados sistemas de divulgación y participación ante la población de la ciudad de Pereira, ya que -según los resultados de la encuesta- dicho proceso ha despojado a los Pereiranos de un patrimonio de gran valor, para dar paso a la privatización que genera necesariamente cambios tarifarios y que el poco tiempo transcurrido muestra que efectivamente no favorece a los usuarios, pues el costo de los servicios públicos no ha disminuido y por el contrario se ha aumentado demasiado y de manera irregular.

b. Grado de Eficiencia Financiera -G.E.F.-. Este indicador permitió valorar la eficiencia en el manejo de los recursos financieros asignados para la inversión de programas y proyectos, de acuerdo al desarrollo de la misión institucional de las Empresas Públicas de Pereira y alcanzó el 73,28% en promedio, definido como eficiente en su desempeño.

El resultado obtenido se debe a la eficiente gestión desarrollada en el Servicio de Telecomunicaciones, donde su grado de coherencia financiera alcanza un 123,9%, porcentaje que supera las expectativas de acción para el período, lo que no se refleja en la gestión desarrollada en los demás servicios, los cuales carecieron en su totalidad de un mayor esfuerzo financiero.

Los siguientes hallazgos son elementos de juicio que soportan los resultados de la evaluación de la gestión de las empresas prestadoras de servicios públicos domiciliarios en el municipio:

- Baja coherencia entre la formulación y ejecución de los proyectos por parte de la administración de las empresas de servicios y los propuestos por el Plan de Desarrollo Municipal, situación que se reflejó en la asignación de recursos a otros proyectos no contemplados en el Plan de Desarrollo.
- Formulación de un Plan de Acción a ejecutar en la prestación de los servicios, que difiere del Plan de Inversiones planteado en el Plan de Desarrollo Municipal para cada uno de los servicios, sin tener en cuenta una evaluación técnica, económica, financiera, ambiental y social para su planeación, donde se esquematizara la problemática real a solucionar dentro de la población y desconociendo por lo tanto el Plan de Desarrollo como producto del cumplimiento de la Ley 152 de 1994 y del Acuerdo Municipal 035 de 1995. Esto se evidenció al detectar que las inversiones realizadas fueron poco efectivas al momento de valorar los resultados.
- Alto grado de dependencia para la financiación y ejecución de sus proyectos en recursos del crédito y de cofinanciación, los cuales además, no fueron gestionados en forma oportuna, convirtiendo el Plan de Acción de cada servicio, en un documento de buenas intenciones lo que conllevó a una programación repetitiva dentro del presupuesto, para la ejecución de un mismo proyecto.
- Mayor grado de ejecución de los proyectos contemplados en el Plan de Desarrollo en el año de 1997. Se comprobó que en las vigencias del año 1995 y parte del año 1996 se ejecutaron proyectos de administraciones anteriores.

Se deduce entonces de los análisis realizados, que las Empresas de Servicios Públicos Domiciliarios manifiestan un balance negativo en la gestión, donde la falta de Planeación interna, además de la desarticulación y poca coordinación con la Secretaría Municipal de Planeación, la ausencia de un Sistema de Control Interno y la inexistencia de un

adecuado Sistema de Información, evidenciados en la improvisación existente al momento de programar y ejecutar los proyectos, el desinterés por gestionar e invertir en servicios “poco rentables financieramente” para la entidad, pero de gran impacto social y la negligencia administrativa para operar de manera integral, armónica y equilibradamente la empresa en su conjunto, conllevó necesariamente a un proceso de transformación empresarial más traumático -que debía darse en cumplimiento de la Ley 142 de 1994-, que generó mayor costo e impacto social sobre la comunidad, debido a la implementación de mecanismos y acciones para garantizar la autocosteabilidad de cada uno de los servicios.

Por lo tanto, entrar a debatir sobre la conveniencia o no del proceso de transformación empresarial a la que se vio abocada las antiguas Empresas Públicas de Pereira, se convierte más en una discusión de tipo administrativo con la participación de la comunidad Pereirana, pues es en ésta, sobre la que en últimas, recaen las consecuencias de cualquier decisión, viéndose afectada o beneficiada.

En conclusión, la mala gestión de las antiguas Empresas Públicas de Pereira como ente monopólico, obedece en su conjunto a la falta de compromiso institucional que se presentó para modernizar y optimizar sus servicios y al estancamiento económico, técnico y financiero de algunos de ellos, situaciones que llevaron a la comunidad en general a sufragar los costos de la ineficiencia de una administración poco operante, que busca ahora remediar su crisis a expensas del bienestar general y con un nuevo modelo organizacional, que será objeto de futuras evaluaciones por parte de la Contraloría Municipal de Pereira.

Pese a todas las falencias mencionadas es necesario reconocer que la prestación de los Servicios Públicos Domiciliarios por parte de las EEPP, mantuvo su continuidad y aceptables niveles de cobertura durante el período objeto de la evaluación -1995-1997-.

6.7 EVALUACIÓN INTEGRADA DE LA ESTRATEGIA FÍSICA

A fin de determinar globalmente el comportamiento de la Estrategia Física del Plan de Desarrollo del Municipio de Pereira en el período 1995-1997, se toman los resultados individuales de cada una de las entidades que comprenden esta estrategia y se ponderan, para que a partir de esa calificación se la pueda analizar e interpretar.

Tabla 3. Calificación de la gestión de las entidades de la Estrategia Física, sin el PORTE.

Indicador	INDUVAL %	Secretaría Obras Públicas %	IMPAR %	Instituto Municipal de Tránsito %	Empresas de Servicios Públicos %	Promedio Gestión en Estrategia Física P.G.E.F. %
CMPD	38,4	29,3	7,2	53,6	60,5	37,8

G.E.F.	92,0	75,1	79,5	61,5	73,3	76,3
G.E.A.	65,2	52,2	43,3	57,6	66,9	57,0

Donde: CMPD: Calificación de las Metas del Plan de Desarrollo.

G.E.F.: Grado de Eficiencia Financiera.

G.E.A.: Grado de Eficiencia Administrativa (Calificación Final).

P.G.E.F.: Promedio Gestión Estrategia Física -ver gráfico 3, línea punteada-.

Sin tener en cuenta a la Secretaría de Planeación Municipal en lo referente a las metas de la Organización Territorial, entidad que no se pudo calificar cuantitativamente, pero cuya gestión fue deficiente de acuerdo al análisis realizado en el numeral 6.1, la evaluación integrada de los resultados de la Estrategia Física en el período 1995-1997, deja un promedio del 57,0% que significa una gestión administrativa deficiente en el logro de las metas planteadas en el Plan de Desarrollo y en el grado de eficiencia financiera con los recursos asignados para el cumplimiento de las metas de la Estrategia Física.

El resultado del cumplimiento de las metas de la Estrategia Física fue deficiente, toda vez que el promedio de desempeño solo alcanza el 37,8% de eficacia, sin considerar las metas asignadas a la Secretaría de Planeación Municipal en lo que se refiere a la Organización Territorial, a través del PORTE, entidad que presentó una gestión administrativa deficiente. La deficiente calificación de las metas formuladas en esta estrategia, se debe a:

- La incoherencia existente entre el Plan de Inversiones y las apropiaciones presupuestales desarrolladas por las entidades.
- La inclusión de proyectos dentro de los planes de acción que no fueron contemplados dentro del Plan de Desarrollo.
- La falta de compromiso para el cumplimiento de algunas metas, las cuales no fueron impulsadas ni desarrolladas por la administración.
- La imprecisión en la formulación de varias metas.
- La poca efectividad registrada en las inversiones realizadas.
- La distribución de los recursos para el cumplimiento de los objetivos planteados en el Plan de Desarrollo, la cual no presentó una distribución equitativa.
- La dualidad en la asignación y en el desempeño de las funciones, situación que conllevó a desperdiciar esfuerzos, tiempo y recursos. Muchas veces se desarrollaron actividades que no cumplían la misión institucional.

El análisis efectuado por la Contraloría Municipal de Pereira al desarrollo de la Estrategia Física para el Municipio de Pereira, muestra una estrategia con muy pocos resultados frente a las metas planteadas para alcanzar en el período 1995-1997, donde la falta de continuidad en los programas desarrollados, la ejecución de inversiones puntuales y la ausencia de

cuantificación, seguimiento y control sobre los programas emprendidos, ni de las tareas realizadas, son el reflejo de la improvisación existente por parte de la administración.

La falta de un criterio único de acción por parte del municipio, hacen ver a la Secretaría de Planeación y a las Oficinas de Planeación de las entidades, como entes o dependencias carentes de visión, que desconocen la problemática del Municipio y que actúan desordenadamente.

La separación existente entre las acciones y estrategias planteadas dentro del Plan de Desarrollo y la voluntad política y administrativa de encaminar los recursos para su cumplimiento, son evidencias claras de los resultados deficientes obtenidos en la Estrategia Física, donde los intereses particulares primaron sobre el desarrollo sostenido, técnico y organizado que da un buen sistema de planeación.

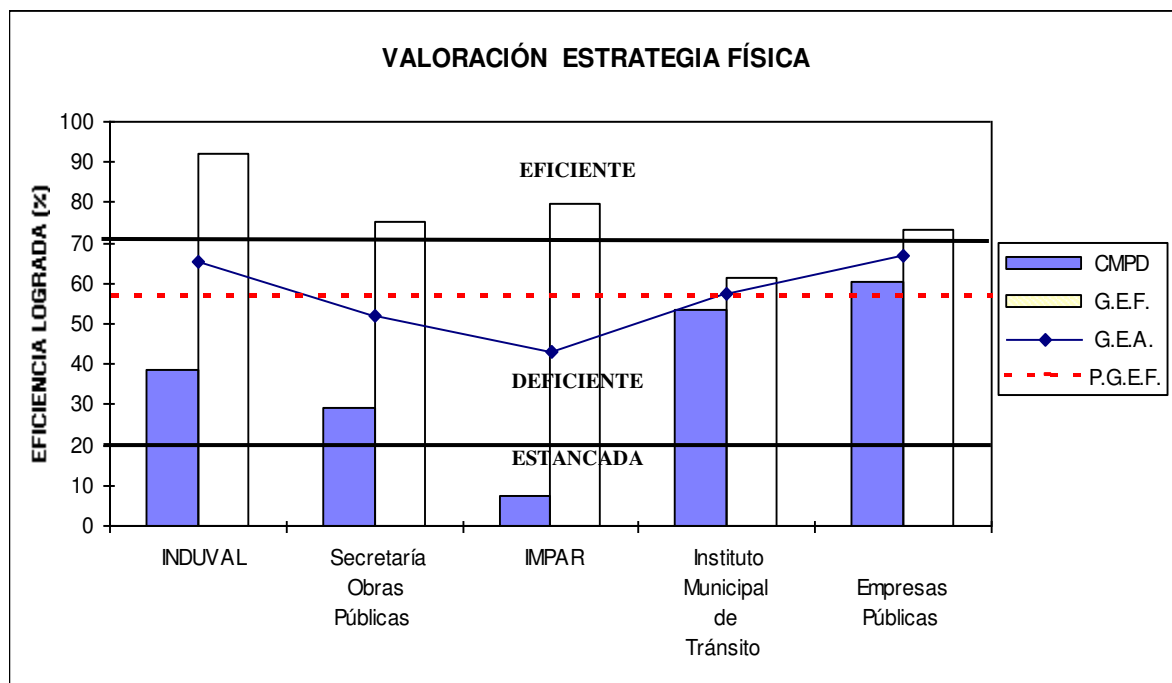


Gráfico 3. Comportamiento de la gestión en algunas entidades de la Estrategia Física.

Dentro de la Estrategia Física, INDUVAL presenta la mayor efectividad en el manejo de los recursos con un 92% considerado eficiente y el Instituto Municipal de Tránsito y Transporte con un 61,5% que es deficiente, es el de menor efectividad.

El resultado global logrado en el manejo de los recursos en la Estrategia Física del Plan de Desarrollo muestra una gestión eficiente con un 76,3%, explicado por:

- La coherencia existente entre los recursos apropiados en el Plan de Desarrollo para los proyectos de la Estrategia Física y las asignaciones presupuestales realizadas por la entidad para dichos proyectos.

- El destino dado a los recursos para el mantenimiento de la unidad misional, es decir, para lograr la mayor cobertura a la población con equidad.

A pesar de registrar en promedio una utilización eficiente en sus recursos, es necesario resaltar algunas deficiencias administrativas y operacionales encontradas en las distintas entidades que conforman la Estrategia Física dentro del Municipio de Pereira:

- Hubo entidades que apropiaron recursos dentro de sus presupuestos que no fueron ejecutados.
- Se programaron inversiones para ejecutar proyectos no incluidos en el Plan de Desarrollo.
- Baja capacidad de ejecutar ingresos.
- Sobreestimación de los presupuestos.
- Presentación del rubro de Inversiones de una manera global, sin definir ni especificar los proyectos a ejecutar por cada año.
- La incapacidad de ejecutar los presupuestos de inversión.
- La baja financiación de los proyectos a través del sistema de cofinanciación, conllevando por lo tanto a plantear como únicas alternativas de financiación la utilización de créditos y los ingresos propios.
- Incoherencia entre lo propuesto en el Plan de Desarrollo y lo proyectado por la entidad para ejecutar durante el trienio.
- La mala concepción del Plan de Desarrollo al incluir dentro de la Estrategia Social metas que correspondían directamente a la Estrategia Física.
- La poca efectividad registrada en algunas inversiones desarrolladas, lo que evidencia la improvisación y falta de análisis previos que permitan cuantificar los resultados a obtener.
- Designación de personal directivo y ejecutivo de libre nombramiento y remoción para los más importantes cargos que requieren liderazgo, visión y conocimientos, a partir de criterios fundamentados en los compromisos políticos, por encima de los aspectos profesionales, técnicos, de especialización, experiencia y formación específica.
- En las entidades no existen eficientes Sistemas para la administración de la Información, con registros confiables y actualizados, que sirvan de instrumento para el seguimiento, la evaluación y el control de las actividades, proyectos y programas con la aplicación de indicadores.

- Pocas veces las entidades buscan que los presupuestos se ajusten a la capacidad real de inversión y de ejecución, no utilizando los instrumentos de planeación.
- Inexistencia de Sistemas de Control Interno en todas las entidades de esta estrategia.
- Poca participación de la ciudadanía en el seguimiento y control en los procesos de ejecución de proyectos y programas.
- Deficientes Estructuras Organizacionales con bajo perfil ocupacional, poco compromiso donde prevalece la cultura del individualismo, organizaciones con más énfasis en su tamaño en los aspectos administrativos que sobre lo misional, inexistencia de Manuales de Funciones y de Procedimientos u obsolescencia de los mismos.

En términos generales, no obstante una administración eficiente de las finanzas por parte de las entidades que conforman la Estrategia Física, el Municipio de Pereira tiene una estructura financiera vulnerable, con deficiencias en la programación y obtención de los recursos necesarios para ejecutar su Plan de Desarrollo. Así mismo presenta deficiencias en la ejecución de los recursos obtenidos.

Se observa a una Administración Municipal que programa sus actividades sobre el quehacer diario -lo urgente sobre lo importante- y no bajo los fundamentos de la planeación que garantice resultados en el cumplimiento de metas y objetivos acordes a las necesidades físicas, económicas y sociales del Municipio de Pereira.

El grado de desequilibrio existente entre la calidad, la cantidad y la oportunidad de las obras y servicios logrados como resultado de la gestión desarrollada por parte de las entidades que conforman la Estrategia Física y los recursos invertidos para la obtención de dichos resultados, genera algunas inquietudes e interrogantes de la Contraloría Municipal en nombre de los intereses de la Ciudadanía Pereira:

1. ¿Cuáles fueron los criterios establecidos en la pasada administración al momento de programar, ejecutar y asignar los recursos para la ejecución de los diferentes proyectos desarrollados?.
2. ¿Se están teniendo en cuenta de manera transparente los Planes de Acción, el Plan de Desarrollo y el Plan Plurianual de Inversiones, buscando la satisfacción de necesidades básicas y el bienestar común, de acuerdo a la focalización del gasto con equidad?.
3. ¿Están siendo formulados los proyectos que se ejecutan al interior del Municipio, con los respectivos estudios técnicos, financieros, económicos, sociales y ambientales que garanticen su eficiente desarrollo?.

Como conclusión general para la Estrategia Física, a partir del análisis de la información disponible, de la calificación de las metas formuladas en el Plan de Desarrollo 1995-1997

y del grado de eficiencia financiera de las entidades que tuvieron la responsabilidad en relación con ésta estrategia, la gestión realizada se define como deficiente.

7. ESTRATEGIA AMBIENTAL

7.1 ASPECTOS GENERALES

La Estrategia Ambiental presenta 115 metas formuladas dentro del Plan de Desarrollo 1995-1997. Sin olvidar que los principios para el Control Fiscal son la Eficiencia, la Economía, la Eficacia, la Equidad y la Ecología, hay que decir que ésta última relacionada con la Valoración de los Costos Ambientales no se tuvo en cuenta en la Metodología de Evaluación de Gestión y por lo tanto no se califica, debido a que la cultura medioambiental y el manejo de sus variables en todo el país y por ende en el Municipio de Pereira, apenas está en proceso de formación, haciendo muy difícil la evaluación del Principio de Ecología.

Por eso, para establecer los resultados de la Evaluación de la Gestión Ambiental del Municipio de Pereira durante el período 1995-1997, es necesario hacer algunas precisiones.

Las Contralorías, a quienes por Ley les corresponde dentro de sus principios, la Valoración de los Costos Ambientales de los proyectos de acuerdo con el artículo 8° de la Ley 42 de 1993, deben:

- 1- Cuantificar el Impacto por el uso o deterioro de los recursos naturales y el ambiente y
- 2- Evaluar la gestión administrativa de las acciones de protección, conservación y explotación de los mismos.

No obstante, la Contraloría Municipal de Pereira, en desarrollo de estas funciones durante el período 1995-1997, encontró dificultades de tipo metodológico y organizacional, las cuales se explican a continuación:

7.1.1 Dificultades de tipo metodológico. Si bien existen y se han puesto a disposición de los organismos de control diversas metodologías para valorar los costos ambientales, es decir, para realizar la valoración económica de los costos del deterioro ambiental y de los beneficios de los proyectos de conservación, manejo y restauración del medio ambiente, prevalecen limitaciones relacionadas con los requerimientos de información y el procesamiento de datos.

Pero lo más importante y trascendental es la ausencia, al interior de las organizaciones sujetas de control, de una política de gestión ambiental, que les

permita con base en los gastos de control sobre el medio ambiente, preparar un informe de sus costos, utilizando el análisis de costo-eficiencia de las alternativas disponibles para mitigar los impactos ambientales de sus proyectos. Además, las entidades promotoras y ejecutoras de proyectos, por lo general no incorporan los valores de los impactos ambientales a los precios de cuenta de los proyectos de inversión, constituyéndose esto en un gran obstáculo metodológico que impide la evaluación integral -tanto económica y ambiental-, de los proyectos.

Dado que las normas vigentes no obligan a integrar los costos ambientales en la evaluación del proyecto, se propone entonces la alternativa de valorar los impactos ambientales de estos en forma separada, siendo esta valoración reflejada en los costos de implementación del Plan de Manejo Ambiental del proyecto que debe presentar la entidad ante la autoridad ambiental competente, de acuerdo con lo establecido por la Ley 99 de 1993 que define aspectos tan específicos como la obligatoriedad de la Licencia Ambiental en desarrollo de la disposición constitucional.

Igualmente el artículo 46 de la Ley 42 de 1993 que reglamenta lo concerniente al control fiscal de la gestión pública, señala la obligatoriedad de reportar los costos ambientales de los proyectos de impacto ambiental, tanto en los casos de deterioro como en los de restauración.

De esta manera, se obtendría información sobre los costos ambientales que la sociedad asume durante el proceso de desarrollo y en caso de conflicto jurídico, permite tomar decisiones sobre el monto de las compensaciones económicas para indemnizar a los afectados por los impactos.

Y es que en realidad, son las entidades quienes deben realizar la valoración económica de estos impactos y la Contraloría, ejercer el control sobre esta valoración de costos ambientales de los proyectos, es decir, realizar la evaluación de la gestión ambiental. Esto de acuerdo al nuevo enfoque de Control Fiscal de segundo grado y que está en proceso de reglamentación, mediante una reforma de la Ley 42 de 1993, sobre control fiscal. Para lograr este objetivo, las entidades deben desarrollar un sistema de gestión medio ambiental, como parte del sistema de gestión global de la organización que define e implanta su política de control ambiental.

7.1.2 Dificultades de tipo organizacional. De manera autocrítica la Contraloría Municipal de Pereira, debe reconocer que dentro de su actual estructura organizacional, no contempla un departamento, división, sección o unidad con funciones específicas de control fiscal ambiental. Tampoco posee personal suficiente y con el perfil adecuado para ejercerlas.

Igualmente, no se conocen en el país modelos de control medioambiental y tampoco se han podido desarrollar en la Contraloría Municipal de Pereira, debido a la inexistencia de normas más amplias que precisen los alcances de dicho control, los mecanismos y la forma de la Valoración de Costos Ambientales o el desarrollo de la Contabilidad

Ambiental, por parte del Ministerio del Medio Ambiente y de la Contraloría General de la República. Estas limitaciones han relegado el control ambiental a un segundo plano.

De esta manera, las acciones que se han realizado no han tenido la trascendencia ni han generado un impacto significativo.

Es necesario entonces que el órgano de control fiscal municipal se fortalezca generando dentro de su estructura organizacional un grupo interdisciplinario que potencie dichas funciones, a través de una unidad especializada, en lo cual ya se está trabajando.

Como función desarrollada por la Contraloría Municipal de Pereira en materia ambiental, se encuentra la elaboración del “Informe del estado de los Recursos Naturales y del Medio Ambiente”, mediante el cual se evalúa la gestión de la administración pública local en acciones de protección, conservación y uso de los recursos naturales, como un componente de la valoración de los costos ambientales. Sin embargo dicho ejercicio está distante aun del verdadero rol que deben jugar las Contralorías territoriales frente a su deber ser en lo referente a la valoración de dichos costos ambientales, normatizada en la Ley 42 de 1993.

7.2 CALIDAD AMBIENTAL EN EL MUNICIPIO DE PEREIRA

No obstante, de los informes realizados durante el período 1995-1997, se extractan algunos indicadores de calidad que permiten concluir sobre la efectividad y eficacia de los proyectos e inversiones realizadas por los organismos del nivel central y descentralizado, orientadas al mejoramiento de la calidad de vida de la población, en lo relacionado con el tema ambiental.

La Tabla 4, presenta de manera comparativa algunos indicadores de calidad, así como su porcentaje de variación durante el período evaluado.

Tabla 4. Indicadores de Calidad Ambiental

INDICADOR DE CALIDAD AMBIENTAL	1995	1996	1997	% Variación	OBSERVACIONES
AGUA					
IFSN RIO OTUN (Promedio) (IFSN: Índice de Calidad Sanitaria)	68	67	66	-4,47%	Sobre 12 estaciones de muestreo. Empresas Públicas de Pereira.
IFSN RIO CONSOTA (Promedio)	65	63	61	-6,15%	Sobre 15 estaciones de muestreo. Empresas Públicas de Pereira.
PLAGUICIDAS EN EL AGUA PARA CONSUMO HUMANO	S.I.	30,43%	0%	100%	Sobre 20 estaciones de muestreo. Empresas Públicas de Pereira.
TOTAL FUENTES CONTAMINADAS AREA URBANA	100%	100%	100%	0%	Instituto Municipal de Salud.
TOTAL INDUSTRIAS EN CONTROL DE VERTIMIENTOS	25	32	32	28%	Datos de la CARDER.
AIRE					

ICA (Indice de Calidad del Aire)	S.I.	S.I.	S.I.	S.I.	No se ha implementado la Red de Monitoreo.
NIVEL DE RUIDO (Db.) (Decibeles Promedio)	79,5	83,3	78,9	-0,75	Datos obtenidos sobre 11 sitios monitoreados por Publik y la Contraloría Municipal de Pereira.
PARQUE AUTOMOTOR (Número de vehículos)	7.609	7.369	7.850	3,10%	Datos de la Secretaría de Tránsito Municipal y Departamental
VEHICULOS CON EVALUACION AMBIENTAL APROBADA	S.I.	54.5%	54.2%	-0,3	Datos del Centro de Diagnosticentro Automotor.
SUELO					
ASENTAMIENTOS EN ZONAS DE ALTO RIESGO	57	54	54	5%	Datos obtenidos de informes ambientales 1996 y 1997.
VIVIENDAS REUBICADAS	S.I.	89%	95%	6%	Datos obtenidos con base en 1.118 viviendas identificadas durante 1995 (Planeación Municipal de Pereira).
PREDIOS EN PODER DE PARTICULARES EN LA CUENCA ALTA DEL RIO OTUN (Hectáreas)	6.255,5	6.425,5	6.425,5	1,03%	Datos de Empresas Públicas de Pereira.
AREA RECREATIVA Y ZONA VERDE (M ² /Hb/día) (3.12)	1.27	S.I.	1.19 (1.71)	-6,30% (-54.8%)	() Datos del PORTE. Sin paréntesis: Información del IMPAR.
SUELO SIN DESARROLLAR (Hectáreas)	40,50%	36,87%	36,86%	3,64%	Datos de Planeación Municipal.
AREAS DE CESION (Metros cuadrados)	1'098.280	S.I.	2'120.354	93,00%	Datos del PORTE.
SERVICIOS PUBLICOS DOMICILIARIOS					
COBERTURA SERVICIOS PUBLICOS DOMICILIARIOS	91%	96%	97%	6%	Estadísticas de las Empresas Públicas de Pereira.
ACUEDUCTOS RURALES SIN DESINFECCION	100%	99%	98%	2%	Instituto Municipal de Salud.
VIVIENDAS RURALES SIN ALGUNO DE LOS SERVICIOS PUBLICOS DOMICILIARIOS	90%	86,10%	85%	5%	Instituto Municipal de Salud.

Fuente: Informes ambientales elaborados por la Contraloría Municipal durante los años 1994, 1995, 1996 y 1997.
Informe de Gestión de las entidades municipales elaborado por la Contraloría Municipal de Pereira.

S.I.: Sin Información.

7.3 VARIABLES AMBIENTALES

7.3.1 Agua. Los indicadores de calidad presentados en la tabla 4, indican como la calidad sanitaria de las aguas superficiales del Municipio de Pereira, muestran índices de deterioro. Así lo refleja un 100% de fuentes contaminadas y un IFSN (Indice de Calidad Sanitaria) de categoría regular para los Ríos Otún y Consota durante el período 1995-1997.

Esto lleva a cuestionar sobre la efectividad de las acciones que en materia de recuperación de las fuentes hídricas ha ejecutado la Administración Municipal y las Empresas Públicas de Pereira -consideradas así antes de la excisión-, durante este período de evaluación.

Sin embargo, cabe resaltar la eficacia y efectividad de las Empresas Públicas de Pereira al intervenir oportunamente en la eliminación de las trazas de plaguicidas encontradas en el agua para consumo humano, problema de gran trascendencia por representar alta peligrosidad para la salud de la población.

Para el mejoramiento de la calidad sanitaria de las fuentes hídricas, se han diseñado diferentes programas a cargo de diversas entidades del nivel municipal y departamental, como las Empresas Públicas de Pereira, el Instituto Municipal de Salud, la Corporación Autónoma Regional de Risaralda CARDER, la Secretaría de Atención y Prevención de Desastres y la Secretaría de Educación Municipal, que han trazado sus políticas y actuado independientemente, obteniéndose resultados aislados que no generan un impacto significativo.

La población, el sector industrial, agrícola, comercial, e institucional han dedicado muchos años a la utilización de nuestras fuentes hídricas como receptoras de contaminantes y de esta manera, los cambios que exige nuestra realidad tardarán algunos años en llegar, condicionadas claro está, a la capacidad de gestión y concertación entre los diferentes actores sociales, productivos y políticos del Municipio de Pereira, enmarcados dentro de objetivos comunes, cual es la obtención de una mejor calidad de vida para la población municipal.

Podría entonces concluirse que la gestión realizada para la recuperación de la calidad del agua en Pereira, no ha sido efectiva y ha carecido de coordinación y apoyo interinstitucional que garantice mejores resultados cualitativos y cuantitativos en materia de calidad y cantidad de fuentes hídricas, unificando esfuerzos e intereses comunes.

7.3.2 Aire. En cuanto al componente aire, se observa también una situación crítica siendo el área más desprotegida del municipio y sobre la cual se han ejercido menos acciones e invertido menos recursos. El aire que se respira en el municipio, está cada vez más plagado de contaminantes atmosféricos, a pesar de no disponer de mediciones que así lo soporten por la inexistencia de una red de monitoreo de la calidad del aire.

Se sabe que el incremento del parque automotor presentado durante el período y sus altas emisiones de monóxido de carbono e hidrocarburos, además de los altos niveles de ruido observados a través de las mediciones de campo efectuados por la Contraloría y la información suministrada por la empresa Publik, provee de un ambiente respirable sensible que afecta la salud humana.

Los niveles de ruido observados para el Municipio de Pereira, superan los límites permisibles establecidos en la normatividad, los cuales no pueden superar los 70 decibeles. Se debe recordar que dentro de los efectos comprobados de la contaminación sonora, están la disminución progresiva de la audición, pérdida o disminución de dicha capacidad y la sordera.

Además de afectar la audición y la calidad de vida, el ruido puede producir, agravar o proporcionar serios trastornos mentales y orgánicos. Cuando el ruido que recibe la persona es persistente y alcanza el umbral de los 80 decibeles, comienza el trauma acústico y cuando la exposición al ruido es permanente, su oído se va deteriorando progresiva e irreversiblemente.

Todas las entidades del nivel municipal, tienen en sus manos el aportar acciones de control y mantenimiento de la calidad del aire, pero es muy poco lo que se ha hecho en esta materia. El Instituto Municipal de Tránsito y Transporte, no ha actuado en forma clara y concreta para aportar soluciones a esta problemática ambiental.

Solamente a partir del segundo semestre de 1997, el Instituto de Tránsito y Transporte comienza a coordinar acciones con el Centro de Diagnóstico Automotor “Diagnosticentro” para exigir la evaluación ambiental a los vehículos, actividad que no tiene sentido, sin el compromiso efectivo de los propietarios de realizar mantenimiento preventivo al parque automotor y el reemplazo de éste cuando sus condiciones de obsolescencia y mal estado, afectan la calidad del aire.

Igualmente, las entidades ejecutoras de proyectos constructivos, tales como el Instituto de Desarrollo Urbano y Valorización, INDUVAL, el Fondo de Vivienda Popular, la Secretaría de Obras Públicas Municipales y las Empresas Públicas de Pereira, han violado en muchas ocasiones las normas ambientales en sus etapas ejecutorias, al prescindir de los correspondientes planes de manejo ambiental que deben siempre acompañar la ejecución de un proyecto, obra o actividad que altere las condiciones naturales del ambiente o intervenga algún bien o servicio ambiental.

Se puede deducir entonces que la gestión en protección y recuperación de la calidad del aire ha sido deficiente.

7.3.3 Suelo. El suelo se encuentra también afectado en algunos de sus componentes, siendo una de las principales manifestaciones los asentamientos localizados en zonas de alto riesgo, con una disminución porcentual del 5% entre 1995 y 1997. Las acciones intervencionistas desarrolladas por la Administración Municipal, han sido efectivas en términos de número de viviendas reubicadas, pues de un total de 1.118 viviendas identificadas con alto riesgo en 1995, se ha reubicado el 95% a diciembre de 1997.

La caracterización como zonas de alto riesgo se atribuye a factores como obras civiles inadecuadas, al mal manejo de basuras, al manejo inadecuado de aguas lluvias o escorrentías y aguas residuales, a viviendas construidas sobre material liviano y localizadas en zonas de influencia de ríos y quebradas, entre otras. Estas situaciones, se atribuyen a un deficiente sistema planificador y regulador de usos del suelo y a la presión ejercida por la creciente población con demanda de vivienda superiores a la oferta y a su capacidad adquisitiva.

Son evidentes los fenómenos reales y potenciales de carácter erosivo, inundaciones y deslizamientos de material por inadecuadas técnicas de explotación de canteras que ocasionan desestabilización de terrenos, el deterioro de suelos con potencialidad agrícola y/o forestal, pérdida de volúmenes de capa orgánica, que significa además pérdida de capacidad productiva aun no cuantificada y por problemas de salud y seguridad ocupacional.

7.3.4 Espacio Público y Equipamientos Colectivos. En materia de Espacio Público y Equipamientos Colectivos, el Municipio de Pereira presenta un alto déficit cuantitativo y cualitativo en lo que se refiere a áreas recreativas y zonas verdes que se ha acentuado, por el crecimiento acelerado de la población -zona urbana- durante los últimos años. La situación actual se torna crítica sobre todo en los sectores de vivienda de interés social, los que solo alcanzan porcentajes mínimos de zonas verdes y espacios recreativos, los cuales muchas veces se entregan sin adecuar y localizados en zonas residuales como laderas, llenos y zonas de protección de ríos y quebradas.

En el área urbana del municipio sólo se ha alcanzado durante el período 1995-1997, un área de 1,19 M²/hb. (Metro cuadrado por habitante), de acuerdo con datos del Instituto Municipal de Parques y Arborización, IMPAR, diferente al dato arrojado por el estudio del Plan de Ordenamiento Territorial -PORTE- que reporta 1,71 M²/hb.

Aun con este dato superior, se está lejos de conseguir los 5 M²/hb. que establece la norma nacional y los 12 M²/hb. establecido por la norma internacional, lo que arroja como resultado un déficit actual urbano de 1'201.600 M², tomando como base un ideal mínimo de 5 M²/hb.

Las acciones emprendidas por entidades como el IMPAR, el INDER, la Secretaría de Obras Públicas Municipales y la Secretaría de Desarrollo Comunitario del Municipio de Pereira en los parques locales y zonas verdes, se ha limitado a la siembra de árboles y al eventual mantenimiento de ellas. Los parques se han ido transformando en zonas duras para actividades públicas y deportivas, limitando así el concepto de recreación y el libre acceso del total de la población.

Sobre las áreas de cesión, según datos del IMPAR, la Secretaría Municipal de Control Físico, la Curaduría Urbana y el PORTE son para 1997 aproximadamente 2'120.354 M², de los cuales un porcentaje muy alto corresponde a vías y zonas verdes de vías que hasta 1997 eran recibidas en su totalidad como áreas de cesión.

Esto generó una dramática rebaja del espacio público de la ciudad, ya que muchas veces el urbanizador solo entregaba las vías como áreas de cesión y no estaba obligado a ceder áreas adicionales para parques, zonas verdes y equipamientos colectivo, lo que ha dado como resultado una ciudad "cemento" altamente densificada, estrecha y con pocos espacios libres para la creciente población.

Otro factor es que los urbanizadores han entregado al municipio como áreas de cesión, lo peor de sus predios como laderas con altas pendientes, zonas inundables o pantanosas, rellenos, zonas inestables, entre otros, que son prácticamente inutilizables.

Son muchas las entidades municipales que tienen incidencia sobre el espacio público, pero ellas han actuado aislada y discontinuamente unas de otras, por la falta de un proyecto unificado, lo que ha generado pérdida de recursos y esfuerzos. En este sentido, la gestión administrativa municipal ha sido ineficiente e inoperante.

De otro lado, el 34,1% de los predios ubicados en el área de drenaje de la fuente abastecedora del Acueducto Municipal, se encuentran en poder de particulares, cultivados en su mayoría por cebolla, café, papa y pastos que inciden directamente en la calidad y cantidad del agua por su alto riesgo de contaminación debido a agroquímicos, erosión y actividades antrópicas como la deforestación.

En este campo, las acciones aunque han sido lentas, han generado impacto positivo en términos de la protección de la cuenca alta del Río Otún. Se reconoce la gestión desarrollada por las Empresas Públicas de Pereira y las acciones de control, educación y sensibilización desarrolladas por la Corporación Autónoma de Risaralda -CARDER- durante el período evaluado.

Dentro del perímetro urbano existe un porcentaje considerable de áreas sin desarrollar en el ámbito municipal, correspondiente al 36,86% para 1997. El control sobre los asentamientos humanos, industriales, comerciales e institucionales, estimula de un lado la capacidad autorreguladora del sistema natural y por otro, la capacidad de gestión de la administración en el estudio de factibilidad social económica y ambiental de los proyectos, el cual debe ser el factor determinante para la toma de decisiones y manejo de conflictos de uso. En este sentido, la administración ha sido razonable y eficiente.

7.3.5 Servicios Públicos Domiciliarios. En el campo de los Servicios Públicos Domiciliarios, la cobertura alcanzada en promedio para la población urbana durante el trienio, fue del 97%, superando en un 6% al obtenido en el año 1995, considerados por el 65% de la población, como de buena calidad, de acuerdo con datos obtenidos mediante encuesta aplicada a diferentes estratos de la población. En esta materia, las acciones emprendidas por las Empresas Públicas de Pereira, se consideran eficientes.

No puede decirse lo mismo, de los servicios públicos suministrados a la población rural, pues a pesar de que hay un cubrimiento en sistemas de suministro de agua del 94%, representados en 44 acueductos rurales, un 48% de ellos son sometidos a procesos de tratamiento y sólo el 2,3% involucran la desinfección. Lo anterior sumado a la mala calidad de las fuentes, representa un alto riesgo epidemiológico. En consecuencia, más del 95% de la población rural está consumiendo agua no potable.

Es responsabilidad de la Administración Municipal en cabeza del señor alcalde, quien debe solucionar esta situación de salud pública y garantizar un suministro de agua en calidad y cantidad suficiente e igualmente propender por una cada vez mejor cobertura de servicios públicos domiciliarios que satisfagan las necesidades básicas de este sector de la población. La gestión de la Administración Municipal no ha tocado los límites de lo rural, por tanto ha sido ineficiente e inoperante.

7.4 GASTO PÚBLICO AMBIENTAL

La Tabla 5, presenta la inversión ejecutada en programas de fomento y preservación ambiental y su porcentaje de ejecución respecto al total asignado para cada vigencia fiscal.

Tabla 5. Inversión Municipal en Programas Ambientales, en millones de pesos

ENTIDAD	1995			1996			1997			Período 1995-1997		
	Presup.	Ejec.	%	Presup.	Ejec.	%	Presup.	Ejec.	%	Presup. Global entidad	Ejecuc. Ambiental	% Part.
INSTITUTO MUNICIPAL DE PARQUES ARBORIZACION Y ORNATO	457	76,1	16,65	873,8	181,25	20,74	953,39	197,5	20,72	3.813,2	454,85	11,93
FONDO DE VIVIENDA POPULAR	1.212	535,3	44,2	1.523,2	1.277,9	83,9	979	192,3	19,6	14.839,1	2205,50	13,51
INSTITUTO MUNICIPAL DE SALUD	87	25,6	29,4	273,6	114,5	41,8	105,5	48,1	45,6	9.396,9	188,2	2,0
INDUVAL	0	7,2		300	35,4	11,8	20	343	100	18.686,3	385,6	2,06
AEROPUERTO MATECAÑA	1	0	0		174,4			126,9		11.521,5	301,3	2,63
PLAZA DE FERIAS	10	6,6	66	5	1	20	3	0	0	122,7	7,6	6,20
INSTITUTO MUNICIPAL DE TRANSITO Y TRANSPORTE	30	30	100	140	42,4	30,3	193	87	45	10.871,8	159,4	1,47
SECRETARIA DE OBRAS PUBLICAS	1.325,8	829,5	62,6	2.153,5	2.065,6	95,9	6.580	4.627,9	70,3	68.906,5	7523,0	10,92
EMPRESAS PUBLICAS DE PEREIRA	6.550	2.912,6	44,5	21.462,2	10.058,6	46,9	23.283,5	6.412,8	27,5	373.324,9	19384	5,19
COMITÉ DE CAFETEROS	S.I.	S.I.		S.I.	155,8		S.I.	74,9		S.I.	S.I.	
UMATA	S.I.	13		S.I.	60		S.I.	24,4		S.I.	S.I.	
INVIAS	S.I.	1.500,1		S.I.	1.513,1		S.I.	528		S.I.	S.I.	
CONTRALORIA MUNICIPAL DE PEREIRA		10			12			15		4.383,7	37	0,84
SECRET. DE DESARROLLO COMUNITARIO	S.I.			S.I.	121		S.I.			S.I.	S.I.	
AREA METROPOLITANA	S.I.	8,1		S.I.	199,9		S.I.	150		S.I.	S.I.	

Fuente: Ejecuciones Presupuestales de las entidades municipales.
S.I.: Sin Información.

Como puede observarse, el gasto público ambiental de las entidades que se presentan en la Tabla 5, continúa siendo reducido. Son notoriamente insignificantes las asignaciones que las diferentes entidades hacen para actividades de recuperación y protección ambiental, resaltando que sólo la CARDER, el Instituto Municipal de Tránsito y Transporte y la Policía, realizan acciones educativas y de sensibilización, que es uno de los aspectos prioritarios hacia donde debe dirigirse la inversión ambiental, en una primera etapa de concientización social.

Como aspecto importante a resaltar, se tiene que en proyectos de agua potable y saneamiento básico, se han invertido durante el período 1995-1997, la suma de \$25.156,7 millones de pesos, de los \$57.864,2 millones de pesos presupuestados para este tipo de programas, equivalente al 43,48%.

Si se analizan los datos de cobertura y calidad de los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo tanto para la zona urbana como para la rural, se obtienen resultados positivos para el área urbana

del municipio, pero no sucede igual para el área rural, cuando el 100% de la población consume agua no apta para la salud y más del 50% de la población no tiene un adecuado sistema de disposición de desechos.

Para educación y sensibilización ambiental, prácticamente no se ha presupuestado nada, descuidándose significativamente un aspecto prioritario que garantiza el cambio en la cultura ciudadana que hoy exige la realidad ambiental del Municipio de Pereira.

De otro lado, las inversiones realizadas en obras de infraestructura como el Relleno Sanitario La Glorita, el Plan Maestro de Acueducto y Alcantarillado (primera etapa), canalización de la quebrada el Oso, para mencionar algunas, no han influido significativamente en un mejoramiento de los indicadores de calidad ambiental, aunque han sido obras de prioritaria ejecución, las cuales han involucrado altas inversiones y han dado respuesta a problemáticas sociales y de salud pública que exigían soluciones inmediatas.

7.5 ACCIONES DE LA CARDER

Adicionalmente a la gestión que le corresponde desarrollar a las entidades centralizadas y descentralizadas del Municipio de Pereira, la Corporación Autónoma Regional de Risaralda -CARDER- durante el período 1995-1997 ha presentado acciones efectivas en dos dimensiones: acciones de mejoramiento ambiental y acciones instrumentales, dirigidas hacia el territorio municipal de Pereira, considerándose efectiva dicha gestión.

Se tiene en cuenta la información definida en esta tabla, considerando que por Ley, el municipio transfiere un porcentaje del Impuesto Predial Unificado a la Corporación Autónoma Regional de Risaralda -CARDER- para que este a su vez los revierta en programas dirigidos al mejoramiento ambiental de la localidad que hace el aporte. Se observa entonces que las mayores inversiones se han dirigido hacia el recurso agua y hacia el recurso suelo, sin dejar de lado la educación y sensibilización ambiental, como aporte significativo.

Tomando en conjunto el estado de los elementos antes considerados para el análisis y comparándolos con las acciones ejecutadas por las entidades del nivel local y departamental, se puede afirmar que la calidad ambiental del Municipio de Pereira no es buena. No puede negarse que la Administración Municipal ha comenzado a hacer gestión ambiental a través de algunas entidades y que a comparación de hace algunos años, las cuestiones ambientales han comenzado a ocupar el pensamiento de algunos sectores de la economía y de la planeación.

En la Tabla 6, del total de acciones desarrolladas por la CARDER, se extractan aquellas que tienen como centro de influencia el Municipio de Pereira.

Tabla 6. Plan de Acción Ambiental Institucional de la CARDER
(Influencia en el Municipio de Pereira)

ACCIONES DE MEJORAMIENTO AMBIENTAL	PROYECTOS	EJECUCION	TOTAL INVERTIDO \$
1. Protección de Ecosistemas estratégicos	<ul style="list-style-type: none"> Parque Regional Natural Alto del Nudo. Parque Regional natural Ucumarí 	<p>Actividades de desarrollo sostenible y adquisición de predios. Declaración y reglamentación del alto del Nudo.</p> <p>Proyectos de investigación sobre especies en vías de extinción</p>	11'000.000
2. Mejor agua	<ul style="list-style-type: none"> Balance Hídrico Subregión I Batimetría laguna del Otún Parque ecológico La Florida Recuperación de microcuencas 	<p>Estudios</p> <p>Convenio Interinstitucional</p> <p>Diseños</p> <p>Reforestación, capacitación y estudios</p>	<p>50'000.000</p> <p>1'232.000</p> <p>130'000.000</p> <p>120'000.000</p>
3. Más bosques	<ul style="list-style-type: none"> Viveros forestales y reforestación Compra de predios. Ejecución de obras de control de erosión para la mitigación del riesgo sísmico hidrológico y geotécnico. 	Estudios, investigaciones y acciones de control.	235'000.000
ACCIONES INSTRUMENTALES			
4. Educación y concientización ambiental	<ul style="list-style-type: none"> Asesoría al sector formal de la educación en la inclusión e implementación del componente ambiental en los planes educativos. 	Ejecución de 193 talleres de capacitación a docentes. Firma de convenios para educación ambiental y ejecución de proyectos ambientales producto de los PRAES.	58'298.325
5. Fortalecimiento y puesta en marcha del SINA	<ul style="list-style-type: none"> Conformación de la secretaría técnica del SINA con CARDER y la UTP. 	Estudios y convenios. Implementación del sistema de información institucional.	Sin cuantificar
6. Sistema de Información Ambiental	<ul style="list-style-type: none"> Desarrollo del Sistema de Información Ambiental e institucional 	Elaboración de un sistema de control, vigilancia y monitoreo ambiental. Dotación de hardware e implementación de un sistema de facturación y recaudo.	25'000.000
TOTAL EJECUCION			\$630'530.325

7.6 CONSIDERACIONES FINALES

El actual esquema de crecimiento de los países en vías de desarrollo como Colombia, ha traído consigo una evidente incidencia negativa en su gradual deterioro y el de los recursos naturales inmersa en éste.

El Municipio de Pereira alberga hoy una población superior a los cuatrocientos treinta y siete mil -437.000- habitantes que en un espacio geográfico limitado, presiona por bienes y servicios materiales y ambientales para desarrollar actividades productivas y disponer de los desechos generados por dicha utilización.

Durante décadas, el pueblo pereirano ha basado su desarrollo económico en la actividad agropecuaria, agrícola e industrial; a la ocupación desordenada del territorio se agregan los hábitos culturales poco respetuosos del entorno. Este accionar aunque ha proporcionado cierto nivel de bienestar, propicia el deterioro ambiental, afecta negativamente la calidad de vida y compromete la disponibilidad de recursos para las generaciones futuras.

Afortunadamente durante los últimos años, se ha observado un comportamiento que augura una reversión de esta tendencia. El municipio y el departamento avanzan en la estructuración de un marco institucional, financiero y jurídico que permitirá a la región actuar con eficacia sobre la problemática ambiental y acceder a un desarrollo económico que posibilite la satisfacción en forma equitativa de las necesidades presentes manteniendo abiertas las opciones de bienestar a otras generaciones.

Para dar legitimidad y materializar la práctica de la política ambiental en el Municipio de Pereira, es preciso que ésta tenga una expresión clara en las políticas de desarrollo de los demás sectores económicos, que se conozca la biodiversidad y la gran riqueza de recursos naturales existente y las condiciones ambientales, que se asigne recursos económicos para protección y recuperación y que haya voluntad política por parte de los encargados de materializar las definiciones adoptadas.

Las dificultades anotadas, no significan que se deban aplazar las soluciones; al contrario, la administración municipal y demás entidades que manejen, utilicen y deterioren los recursos naturales, deben comprometerse con la planificación, educación ambiental y adecuada gestión, que garantice el logro de objetivos concretos para el municipio.

Para fortalecer las estrategias que conducen hacia el desarrollo sostenible, es necesario cuestionar las relaciones existentes entre el Estado y los diferentes grupos organizados de la sociedad civil en el accionar de una localidad o ente territorial.

Como primer elemento que fortalecería las relaciones y afianzarían las estrategias ambientales planteadas, está la necesidad de fortalecer los programas de comunicación y educación ambiental, destinados al afianzamiento de una cultura ambiental ciudadana, buscando preparar a la sociedad civil para emprender procesos de planificación participativa, evaluación y control social de los proyectos ambientales y garantizando partidas presupuestales por parte del estado para hacer posible estas iniciativas.

Las políticas educativas y de sensibilización no solo deben dirigirse a las comunidades de base, sino abarcar los tomadores de decisiones para que las sugerencias, demandas y prioridades de la

comunidad tengan correspondencia con las decisiones de tipo político, económico o social que en materia ambiental tomen los dirigentes.

Una de las mayores deficiencias del trabajo ciudadano, es la falta de liderazgo democrático que permita una intervención decisiva en los asuntos ambientales del municipio. Estas debilidades deben ser atendidas para mejorar la capacidad de intervención ciudadana.

Es por ello que los programas de fortalecimiento de ONG´s desarrolladas por la CARDER y el ECOFONDO, deben trascender lo puramente operativo y debe propiciar mayor participación en el papel político de ellas y sus implicaciones en el desarrollo del medio ambiente.

El Ministerio del Medio Ambiente, la Corporación Autónoma Regional de Risaralda - CARDER-, las unidades ambientales municipales y las demás instituciones involucradas en la edificación de la institucionalidad ambiental, deben fortalecer su compromiso en las tareas relacionadas con la consolidación de la democracia participativa, contribuyendo desde sus propias posibilidades a la construcción de una sociedad con ciudadanos responsables frente al medio ambiente y los recursos naturales y al afianzamiento de una sociedad civil que desde sus espacios municipales, jalone el progreso permanente del sistema ambiental.

En suma, es necesario trabajar en la construcción de un modelo de intervención sobre la ciudad y de actuación pública que articule no sólo los diversos actores, sino también las actividades y funciones urbanas.

Es inaplazable la necesidad de fortalecer un pensamiento integral de la ciudad, una metodología interdisciplinaria, un procedimiento duradero interinstitucional. Pero sobretodo, es urgente evitar que algunos actores monopolicen el gobierno urbano en función de sus intereses particulares.

De otro lado, la participación de las instituciones del nivel central y descentralizado, en las acciones de recuperación y fomento del medio ambiente, han sido de gran importancia para el Municipio.

Sin embargo, no han generado un impacto significativo representado en mejoramiento de la calidad de vida de la población, pues los indicadores ambientales expuestos antes, así lo reflejan.

A pesar del avance que se observa en la aplicación de la normatividad, falta mucho por hacer, en especial lo que respecta a una planificación ambiental coherente con la necesidad de la población.

Otro aspecto de vital importancia en el accionar ambiental, son los grandes problemas de información, los cuales inciden directamente en los procesos de planeación y por consiguiente en su grado de desarrollo.

Es evidente que la información de carácter ambiental es la menos desarrollada, la menos divulgada y la de menor acceso. Por consiguiente, la planeación de actividades y proyectos de mejoramiento y fortalecimiento ambiental adolece de las bases que únicamente puede garantizar una información veraz y validada.

En este aspecto, es poco lo que se ha avanzado, considerándose una de las prioridades en el proceso de desarrollo ambiental de la ciudad de Pereira.

Sin duda alguna, la causa de todas las deficiencias anotadas con anterioridad, es la falta de gestión institucional. La ausencia, al interior de las organizaciones, de un sistema de gestión medioambiental como parte integral del sistema de gestión global de la organización que implante las políticas ambientales, reduce la capacidad gestionadora de las entidades al prescindir de los instrumentos planificadores para el desarrollo.

De esta manera las acciones desarrolladas están caracterizadas por la improvisación, deficiente identificación y priorización de problemas ambientales y por consiguiente, insuficiente e inadecuada ejecución de recursos financieros.

En conclusión, el avance obtenido en recuperación del medio ambiente en el Municipio de Pereira, ha sido poco representativo, causa principalmente de la pobre gestión desarrollada por las diferentes entidades quienes no han implementado una política clara y contundente de protección y fomento ambiental que coloque al Municipio de Pereira a la vanguardia del desarrollo social y económico sostenible. Por consiguiente la gestión administrativa en la Estrategia Ambiental del Plan de Desarrollo en el período 1995-1997, se califica como deficiente.

8. ESTRATEGIA ADMINISTRATIVA

La Estrategia Administrativa del Plan de Desarrollo del período 1995-1997 para el Municipio de Pereira, estuvo dirigida a las siguientes políticas:

- Modernización de la Administración Pública Municipal.
- Fortalecimiento de las Finanzas Públicas Municipales.
- Participación y Concertación con el Sector Privado.

Si bien esta estrategia tiene que ver con todas las entidades municipales, su mayor responsabilidad en el cumplimiento de las 40 metas formuladas en el Plan de Desarrollo para dicha estrategia, recae sobre el Despacho del Alcalde y las Secretarías de Planeación y de Hacienda Municipal, sin olvidar que las dos primeras debieron cumplir además, metas de las Estrategias Social, Económica y Física.

8.1 MODERNIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL

La Modernización Institucional dentro de esta estrategia, implicaba reformas administrativas y ajustes organizacionales, capacitación y cualificación del recurso humano, implementación del Banco de Programas y Proyectos, mejoramiento de los mecanismos de carrera administrativa, modernización del archivo municipal, actualización del inventario de bienes muebles e inmuebles, optimización del Sistema de Control Interno, sistematización de procesos y propiciar la participación ciudadana, entre otras metas. Sin embargo, los logros en este sentido dejan mucho que desear.

En desarrollo de esta estrategia, se expide el Estatuto Básico de la Administración Municipal -Decreto 317 de 1995-, donde se crean algunas dependencias consideradas en su momento necesarias para el mejor funcionamiento e implementación del Plan de Desarrollo. Tal es el caso de la Oficina de Control Interno, el Departamento de Recursos Materiales de la Secretaría General -antes División- y la Secretaría de Control Físico entre otras. De esta última, su objetivo es realizar labores operativas de planeación y control, pero ante la figura del Curador Urbano, se le ceden algunas funciones tales como la expedición de licencias y trámites, quedando esta Secretaría solo con las funciones de control.

Se reestructura la Secretaría de Planeación, la cual queda conformada por tres departamentos, sin que dentro de sus funciones se contemple expresamente la responsabilidad de coordinar la ejecución de toda la Estrategia Administrativa del Plan de Desarrollo.

Esta situación ha propiciado que el municipio no haya respondido por los procesos de organización y métodos, la revisión y ajustes organizacionales de todas las entidades del Municipio de Pereira, adecuándolas a la necesidad creada de responder en el cumplimiento misional de los objetivos del Plan de Desarrollo, con estructuras eficientes frente al “deber ser” de dichos entes municipales, elaborando y aplicando los Manuales de Funciones Específicas y de Procedimientos, enmarcado en un óptimo Sistema de Control Interno.

Se dieron traslados de un lado para otro de algunos departamentos y dependencias, mostrando improvisación y falta de planeación. Tal es el caso del Departamento de Desarrollo Social, que ha pasado de la Secretaría de Gobierno a la de Desarrollo Comunitario, lo mismo que la División Centro de Reeducción y Protección de Menores, hoy elevado a Departamento. Se cuenta además con una División Administrativa y Financiera en la Secretaría de Obras Públicas que cumple funciones que corresponden a las Secretarías General y de Hacienda.

Los proyectos más importantes definidos para esta estrategia se ven representados en la construcción de sedes para las Empresas Públicas, el Instituto Municipal de Tránsito y Transporte, el Concejo y la Personería Municipal, la adquisición de equipos para Bomberos y

sistematización de oficinas del sector central y descentralizado. Estos proyectos no se cumplieron, tal como estaban planeados.

El proyecto de sistematización se ha hecho en forma escasa y aislada mediante la adquisición de algunos equipos y software que resuelven problemas puntuales y no enmarcados en un proyecto de solución integral, lo cual es de similares características en todas las entidades del Municipio de Pereira.

El Banco de Proyectos aun no arranca definitivamente, tal y como lo exigen las normas y los requerimientos de la planeación moderna, en especial en cumplimiento de la Ley 152 de 1994; según su coordinador, el montaje total forma parte de una cultura de trabajo por proyectos. No se vieron acciones certeras que condujeran a la generación de esa cultura y por ende no hubo resultados con el Banco de Proyectos en la pasada administración.

La Secretaría de Planeación ejecutó para la puesta en marcha del Banco de Programas y Proyectos del Municipio una Inversión de \$24,4 millones, de los \$40 millones programados durante el trienio.

En cuanto al Sistema de Control Interno del Municipio y sus entidades, los logros alcanzados son muy incipientes, lo cual está reflejado en los resultados de la Evaluación de Gestión realizado para el período 1995-1997 de todas las instituciones y dependencias municipales, sin excepción.

Otro de los frentes previstos por la estrategia administrativa y que no fueron orientados en la ejecución de los programas y proyectos, fue el de propiciar la participación ciudadana en la gestión municipal, hecho que no permitió cumplir con el objetivo inicialmente planteado.

En la práctica todo lo que se viene desarrollando en relación con la participación ciudadana está adscrito a la Secretaría de Desarrollo Comunitario Municipal. Los logros en este sentido se han dado con mayor énfasis en la constitución de Veedurías Ciudadanas a algunos proyectos ejecutados por la administración central y descentralizada, cuya labor se ha hecho por parte de la Contraloría y la Personería Municipal. EL Sistema de Planeación Participativa contó para su puesta en marcha y funcionamiento con la asignación de \$62,8 millones.

El Plan de Inversiones presentado en el Plan de Desarrollo 1995-1997, registró cifras demasiado ambiciosas y la Secretaría de Planeación, su gestora, no escapó a los efectos originados por dicho Plan. El indicador que valora la coherencia entre las inversiones propuestas por el Plan y lo programado en los presupuestos del trienio, dan como resultado que la concordancia existente fue de 69,6%, porcentaje que permite dar un calificativo de deficiente manejo de los recursos financieros, teniendo en cuenta que la Secretaría de Planeación tenía bajo su responsabilidad el cumplimiento de metas de varias estrategias.

Este resultado se obtuvo de la información suministrada por la Administración Municipal, donde el Plan de Inversiones proponía invertir en las metas -Estrategia

Económica, Física y Administrativa- asignadas a la Secretaría de Planeación, \$505,0 millones y los presupuestos aprobados registraron \$351,2 millones.

De igual manera, el indicador que relaciona la inversión programada en los presupuestos y su ejecución dio como resultado un 51,0% de efectividad, que lo ubica en el rango considerado como deficiente, si se tiene en cuenta que de \$1.080,4 millones programados en los presupuestos aprobados, se registró una ejecución de \$550,8 millones.

Un aspecto positivo que se presentó en esta Secretaría, es que el 100% de la inversión registrada se destinó al cumplimiento de la misión.

En conclusión, la calificación del Grado de Eficiencia Financiera para la Secretaría de Planeación es considerada como eficiente con un 73,5%, en el cumplimiento de metas asignadas a las Estrategias Económica, Física y Administrativa, después de agrupar los datos originados en los indicadores anteriores.

En cuanto a la evaluación de las metas consideradas para ser cumplidas por esta Secretaría, se dedujo que no eran comparables en el tiempo y por tanto su medición se hace imposible; además carecen de otros parámetros que permitan calificar cuantitativamente el grado de gestión desarrollada por esta dependencia.

8.2 FORTALECIMIENTO DE LAS FINANZAS PÚBLICAS MUNICIPALES

Esta política, sus líneas de acción y metas tienen relación fundamentalmente con la gestión realizada por la Secretaría de Hacienda Municipal. En dicha política se definió dentro de la Estrategia Administrativa del Plan de Desarrollo que “El Municipio orientará las acciones tendientes a fortalecer las finanzas municipales, buscando el manejo eficiente de los recursos financieros, la racionalización del gasto y una equitativa redistribución de los ingresos para la ejecución de las actividades y programas de inversión solicitados por la comunidad y ajustados al presente Plan de Desarrollo”.³

8.2.1 Secretaría de Hacienda Municipal. El manejo de las finanzas públicas efectuado por el Municipio de Pereira en el período pasado, muestra un resultado deficiente en la gestión desarrollada, toda vez que la ponderación realizada entre los recursos invertidos y su efectividad frente a los resultados obtenidos, solo alcanzaron un 60% de eficiencia.

Este resultado es el producto del análisis realizado, sobre la calificación de las metas formuladas en el Plan de Desarrollo y el manejo dado a las finanzas por parte de la Secretaría de Hacienda.

³ Estrategia Administrativa, Plan de Desarrollo 1995-1997, Artículo 45.

a. Resultados obtenidos frente a las metas planteadas en el Plan de Desarrollo. Su valoración se realizó a través de los resultados obtenidos frente a las metas programadas para el período 1995-1997. Esta situación presentó un balance favorable para el Municipio, donde los resultados obtenidos alcanzaron un grado de eficacia del 79,6%, considerado dentro de la estructura planteada para la Evaluación de Gestión como un resultado eficiente. Sin embargo, hay que resaltar que este es el resultado de la calificación de tan solo seis (6) metas de las doce (12) planteadas, pues fueron las únicas que se pudieron valorar, de las cuales tres (3) no se cumplieron y se califican con cero (0); las demás -seis (6)- no son metas sino propósitos que tampoco cumplió la Secretaría de Hacienda -ver numeral 8.2.4 sobre análisis de metas-.

Es necesario aclarar que dos (2) de las metas valoradas obtuvieron una muy alta calificación –crecimiento anual del recaudo en un 4%, calificada con el 335,8% y mantenimiento de la tasa real de crecimiento del gasto de funcionamiento por debajo del 4%, valorada con el 100%-, lo cual permitió que se alcanzara un promedio del 79,6% en la evaluación de las metas. No obstante, es pertinente señalar que la proyección de dichas metas fue muy pobre y poco ambiciosa.

A pesar de registrar un balance positivo en los resultados obtenidos, las Finanzas Públicas manejadas por el Municipio, muestran en su conjunto un alto grado de desvinculación entre los objetivos propuestos por la administración en el Plan de Desarrollo y las acciones realizadas en su cumplimiento, a tal punto que la ausencia de ejecución de tareas básicas como el censo de industria y comercio, el impuesto de estacionamiento en áreas públicas, la declaración privada del Impuesto Predial Unificado, la falta de definición del monto real de la cartera morosa a favor del Municipio y la no-definición de las edades reales de la misma, contribuyeron a lesionar gravemente las finanzas del municipio. La cartera finalmente no se disminuyó.

Estos resultados desvirtúan la verdadera gestión desarrollada por esta Secretaría, si se tienen en cuenta las grandes deficiencias registradas en la formulación del Plan de Desarrollo y los pocos esfuerzos realizados por el nominador para su desarrollo, observado a través de:

- Metas formuladas en el Plan de Desarrollo, que no presentaron ninguna alternativa para su implementación por parte de la administración.
- La no-cuantificación de los resultados a lograr, al momento de formular las metas.
- La planificación de los ingresos y gastos del municipio, partiendo de los presupuestos anteriores, situación que ha propiciado un conocimiento parcial de los agentes generadores de impuesto al interior del municipio.
- Continua generación de condonaciones y exoneraciones fiscales.

- La falta de políticas claras para el cobro y recaudo de la cartera morosa.
- Deficiente sistemas de información contables y financieros que sean confiables con buenas políticas de cobro y recaudo y estructuración de un presupuesto con bases sólidas de proyección, que se constituyan en herramientas básicas para garantizar la correcta y buena utilización de los recursos financieros del Municipio de Pereira.

b. Coherencia en la administración de los recursos financieros. El manejo dado a las finanzas por parte de la pasada Administración Municipal, muestra un alto grado de improvisación al momento de asignar y operar con los recursos de inversión, exteriorizado en los resultados obtenidos, pues solo alcanzó una eficiencia en su manejo del 40,2%, considerado en la metodología propuesta como una deficiente gestión. Esto se explica por:

- La falta de coherencia de la administración al momento de programar sus actividades, de acuerdo a las proyecciones establecidas en el Plan de Desarrollo. La coherencia existente entre los valores establecidos en el Programa de Inversiones y lo programado en los presupuestos anuales aprobados por el Concejo, solo alcanzan un 10,0%.
- La ejecución de la inversión registrada para el período, que alcanzó un 75,0%.
- La destinación de recursos de inversión para el cumplimiento de proyectos que no representan una característica propia del cumplimiento de su misión, lo que se evidencia en una destinación tan solo del 34,7% del total ejecutado en el período.
- La improvisación existente al momento de programar y ejecutar los recursos, hecho que conllevó a invertir \$1.426,8 millones durante el período en 17 proyectos no considerados dentro del plan de Inversiones del Plan de Desarrollo. De estos proyectos 8 -o sea el 47,1%- son de tipo misional, donde se invirtió la suma de \$555,7 millones.

Dentro de las características generales presentadas por el Plan de Desarrollo, se encuentra la no-cuantificación de los gastos de funcionamiento, situación que no permitió llevar a buen término el Plan de Inversiones en lo que tiene que ver con el valor o costo de las áreas básicas o misionales y las de apoyo o administrativas.

Tampoco se cuantificó el costo de los recursos del crédito y su servicio de la deuda, partidas que absorbieron cerca del 45,5% de los gastos del municipio. El Plan de Desarrollo careció de un adecuado plan financiero.

8.2.2 Evaluación a la gestión financiera y contable del Municipio en el trienio. Para la valoración de la gestión desarrollada por el Municipio de Pereira durante el período 1995-1997

en el manejo de sus finanzas públicas, la Contraloría Municipal de Pereira, se refirió a las acciones, indicadores y metas formuladas en los artículos 45 y 46 del Acuerdo 035 de 1995, sobre el Plan de Desarrollo del Municipio.

La Contraloría, según lo establecido en la Ley 42 de 1993 en su artículo 41 y de conformidad con el numeral 6° del artículo 165 de la Ley 136 de 1994, ha venido presentando de año en año al Concejo Municipal, una certificación de la situación de las finanzas del Municipio con énfasis en:

- Los ingresos y gastos totales.
- El superávit o déficit fiscal y presupuestal.
- Superávit o déficit de tesorería y de operaciones efectivas.
- Registro de la deuda total.
- Resultados financieros de las entidades descentralizadas y Empresas de Servicios Públicos Domiciliarios.

Se debe recordar que la Contraloría, organismo de carácter técnico, tiene como objetivo vigilar la gestión fiscal de la administración pública mediante la aplicación del control financiero, de gestión y resultados, que de acuerdo a la Ley 42 de 1993, debe:

- Garantizar el grado de cumplimiento en que las entidades sujetas a control logran sus objetivos y cumplen con los planes, programas y proyectos adoptados en un período determinado.
- Determinar a través de indicadores de rentabilidad y desempeño, como los beneficiarios de su actividad, perciben los beneficios de su gestión.
- Establecer la razonabilidad de los resultados, determinando si las operaciones que las registraron se cumplieron de acuerdo a las normas preestablecidas.

Sin embargo, para el desarrollo de estas funciones, la Contraloría Municipal durante el período 1995-1997, ha encontrado dificultades de tipo metodológico y organizacional, explicados así:

8.2.2.1 Dificultades de tipo metodológico. Dentro de la estructura actual de la Contraloría, la División de Recursos y Finanzas que se encarga de elaborar y presentar el Informe Fiscal y Financiero del municipio durante una vigencia determinada, analiza los comportamientos presupuestales con sus respectivas variaciones, el grado de dependencia de las entidades, el movimiento de la deuda pública, las operaciones efectuadas de caja, el balance general y el estado de resultados, la situación presupuestal, fiscal y de tesorería, los indicadores presupuestales y financieros, la coherencia presupuestal con el Plan de Desarrollo, el Plan Anual Mensualizado de Caja y el dictamen de razonabilidad de los estados financieros.

Sin embargo, la Contraloría Municipal de Pereira no ha llegado a cuantificar y establecer el grado de impacto o efecto que se refleja por las acciones desarrolladas por parte de la Administración Municipal.

Existen además otros factores de trascendental importancia al interior de las organizaciones sujetas de control, los cuales hacen relación directa a la ausencia de política claras de manejo económico y a la carencia de sistemas de información confiables, los cuales no permiten con base en las inversiones efectuadas, emitir conceptos claros sobre la gestión desarrollada.

La normatividad vigente para los sistemas de control establecidos para la Contraloría Municipal no contempla dentro de sus procesos, valorar el efecto y los impactos sociales, económicos, técnicos y ambientales de los proyectos realizados por los entes sujetos al control fiscal. Para tal fin se hace necesario programar y ejecutar acciones de control, de acuerdo a las políticas, estrategias y planes de acción del municipio, a fin de garantizar que la acción del estado llegue a su verdadera razón de ser.

De esta manera, se obtendría un diagnóstico general de la acción estatal y la Contraloría velaría con mas eficacia por la eficiente asignación de los recursos, garantizaría la eficacia en la obtención de los resultados y determinaría las variables internas o externas que afectaron o influyeron en la calidad de la gestión desarrollada.

8.2.2.2 Dificultades de tipo organizacional. La actual estructura organizacional de la Contraloría Municipal no contempla una Unidad, Departamento o División de Planeación con funciones específicas de planeación estratégica y prospectiva, que se encargue de retomar las directrices del Señor Contralor y ajustarlas de forma sistemática y coherente al Programa de Gobierno del mandatario de turno, correlacionado con las estrategias, políticas, objetivos, planes de acción y de inversión planteados dentro del Plan de Desarrollo del Municipio.

Esta limitante llevó al control fiscal a la generación de procesos aislados que de ningún modo permitieron visualizar oportunamente en forma amplia y general los verdaderos resultados en las inversiones efectuadas, restringiendo su participación a la emisión de conceptos, lo cual se está corrigiendo en la actual Contraloría.

Como función desarrollada por la Contraloría Municipal en materia económica, se encuentra la elaboración anual del Informe Fiscal y Financiero, mediante el cual se contribuye a mejorar el conocimiento del estado en el manejo de sus recursos, procurando mediante el análisis de sus resultados evaluar el alcance de sus logros. Sin embargo, se debe reconocer que para tener un conocimiento más amplio del comportamiento económico del Municipio, tanto en su parte microeconómica como en lo macroeconómico, es indispensable mejorar dicho informe, para lo cual la Contraloría ya está trabajando.

8.2.3 Análisis del comportamiento financiero del Municipio de Pereira en el período 1995-1997. De los Informes Fiscales y Financieros realizados durante el período 1995-1997, se extractan algunos apartes que permiten observar los resultados y variaciones logrados por parte de la administración central en el manejo de sus finanzas públicas y concluir sobre la efectividad y eficacia registrada en las acciones económicas realizadas por la administración central en la programación y ejecución de sus ingresos y gastos, en el manejo de su presupuesto y en el cumplimiento de las metas propuestas dentro del Plan de Desarrollo.

Tabla 7. Análisis Financiero de los Ingresos del Municipio de Pereira, en millones de pesos de 1997.

Ingresos Corrientes	1994 \$	1995 \$	1996 \$	1997 \$	Variación Período %	Variación Promedio %
Renta Propias	19.646,0	23.501,3	29.844,2	28.673,2	45,9	13,43%
Aportes	4.631,0	3.849,0	7.411,3	3.753,7	-18,9	-6,76%
Participación ICN	8.567,0	11.078,9	12.714,5	12.676,3	48,0	13,95%
Fondo Vial			2.790,2	4.177,0		
Total Ingresos Corrientes	32.844,0	38.429,2	52.760,2	49.280,2	50,0	14,48%

Fuente: Contraloría Municipal de Pereira.

La Tabla 7, muestra el alto grado de dependencia que tienen los ingresos corrientes, al ser financiados en un 41,4% con los recursos provenientes de los niveles nacional, departamental y descentralizado municipal.

El año de 1996, se configura como una de las vigencias con más dinámica en el manejo de los recursos del Municipio, siendo los ingresos corrientes los que mejor tasa de crecimiento registran, frente a lo obtenido para el año de 1995. En este resultado se destacan el Impuesto Predial Unificado -IPU-, con 55,7%, el impuesto de Industria y Comercio, con un 29,6% y los impuestos no tributarios, con un 60,1%.

El buen año registrado en los ingresos del Municipio, más exactamente los correspondientes al Impuesto Predial Unificado, se explica por las medidas administrativas desarrolladas durante ese año, tales como la estratificación socioeconómica, las nuevas tarifas impositivas y la incorporación de 12.000 nuevos predios al Catastro Municipal.

Para el año 1997 se presenta una disminución en la capacidad de ingreso del municipio, registrando solo un crecimiento del 1,4% producto de la recesión, la crisis del café y los altos niveles de desempleo de la ciudad, el cual llegó al 17,0%, originando un aumento en la cartera morosa para el municipio.

En términos generales, el período 1995–1997 registra una tendencia creciente en los ingresos nominales, pero al compararlos a precios de 1997, la tendencia se revierte, especialmente en el período 1996-1997 donde el ingreso fue negativo (-6,6% real); en el período 1995-1996 en cambio, creció positivamente (37,3% real).

El municipio destinó los recursos financieros de participación de los Ingresos Corrientes de la Nación -ICN- a los sectores sociales, conforme a la Ley 60 de 1993 y a servir deuda

pública, recibiendo además para los años 1996 y 1997 participación de recursos provenientes del Aeropuerto y del Area Metropolitana -sobretasa a la gasolina- en un 6,9% promedio, los cuales permitieron financiar parte de la infraestructura vial, especialmente la calle 50, solucionando las dificultades de acceso al sector Maraya por la construcción del Puente Turín.

En el Impuesto de Industria y Comercio -INDUCOM- se observa una tasa de crecimiento durante el trienio del 12,5%, siendo el año 1997 el que menor incremento registró, al ubicarse en 5,3 puntos por debajo de 1996 y 29,5 puntos por debajo de la tasa de crecimiento del período 1995-1996. Los resultados registrados para el año 1997, son producto de la crisis económica que atraviesa la región y el país en general y porque se quedó sin piso jurídico la actualización de la base gravable del impuesto en el año 1996. Otros ingresos tributarios que para el período 1995-1996 aportaron 3,0% del ingreso del municipio, para el año 1997 cayeron en un 2,2%.

Los ingresos no tributarios aportaron mas del 3,0% al total en el año de 1997, en tanto que las rentas ocasionales bajaron su participación del 2,5% al 0,3%.

Los ingresos de capital financiaron en promedio el 22,9% del ingreso total del municipio en los tres (3) años, los cuales se representan a través de los recursos del activo, del crédito y del balance.

Los recursos del activo financiaron en promedio el 3% del ingreso. En el año 1996 fueron el 3,9% por excedentes transferidos de las Empresas Públicas de Pereira -\$1.000 millones- y rendimientos financieros muy altos.

Los excedentes financieros se regresaron a las Empresas Públicas para destinarlos al Plan Maestro de Acueducto y Alcantarillado. En el año de 1997 el municipio recibió \$1.300 millones por la venta del lote donde funcionaba el Colegio Rafael Uribe Uribe.

Los recursos del crédito que durante el período generaron en promedio el 14,3% fueron contratados con la banca comercial, la FINDETER y en el ultimo año por la emisión de bonos de deuda pública, los cuales ascendieron a \$8.000,0 millones colocados al DTF+1,9 puntos con vencimiento en el año 2001, eliminando así la intermediación financiera.

En cuanto tiene que ver con los recursos del balance, los cuales provienen de los gastos presupuestados y no comprometidos, disminuyeron su participación del 8,0% al 2,7% entre los años 1995 y 1997, destacándose que las adiciones realizadas al presupuesto correspondieron a los fondos que al finalizar cada vigencia presentaron superávits.

Tal es el caso de las participaciones de los ingresos corrientes de la nación, los aportes y los recursos del crédito, a diferencia de los fondos comunes que arrastraron déficits fiscales, producto de la insuficiencia para atender con rentas propias los gastos de funcionamiento del sector central, además de las transferencias para funcionamiento e inversión del Instituto Municipal de Cultura, Fondo de Vivienda Popular, Instituto

Municipal de Deportes y Recreación -INDER- y los recursos con destino a la CARDER para ser invertidos en medio ambiente -Ley 99 de 1993-; estos déficits vienen desde el año de 1995.

El déficit de los fondos comunes en el año de 1996 ascendieron a \$3.010,1 millones nominal, el cual se ha cubierto con recursos de la siguiente vigencia sin ser incorporados al presupuesto.

Tabla 8. Análisis Financiero de los Gastos del Municipio de Pereira, en millones de pesos de 1997.

CONCEPTO	1994 \$	1995 \$	1996 \$	1997 \$	Variación Período %	Variación Promedio %
Servicios personales	6.267,4	7.298,1	7.045,7	6.891,5	10,0	3,21%
Gastos generales	4.475,8	4.152,9	3.560,6	2.596,6	-42,0	-16,60%
Transferencias	4.483,0	6.653,0	7.336,2	7.163,5	59,8	16,91%
Total Gastos Funcionamiento	15.226,2	18.104,0	17.942,5	16.651,6	9,4	3,03%
Servicio deuda	6.267,3	7.493,5	8.891,0	10.659,5	70,1	19,37%
Inversión	23.507,6	25.100,7	35.178,7	32.756,1	39,3	11,69%
Total Gastos	45.001,1	50.698,2	62.012,2	60.067,2	33,5	10,10%

Fuente: Contraloría Municipal de Pereira.

Durante el período se observaron variaciones positivas del 22,32% del año 1995 a 1996 y negativa del 3,14% del año 1996 a 1997; resultado similar al comportamiento de los ingresos, que primero fueron crecientes y luego decrecientes.

8.2.3.1 Funcionamiento. Los gastos de funcionamiento en el período 1994-1997 registraron una tasa de crecimiento promedio del 3,03%, inferior a la registrada en los ingresos corrientes del municipio, los cuales registraron una tasa de crecimiento del 14,5%, permitiendo disminuir la participación de los gastos de funcionamiento frente a los ingresos corrientes en un 12,6%, que se utilizaron en inversión y pago del servicio de la deuda, gastos que a su vez registraron incrementos durante el período del 39,3 y 70,1% respectivamente.

Es necesario destacar la creciente asignación de recursos para transferencias, que pasaron del 29,4% al 43% en el período, destinadas al pago de los sistemas de Seguridad Social, Fondo de Cesantías y Pensiones y para el funcionamiento del Instituto de Cultura, Fondo de Vivienda, Instituto de Deportes y Recreación; su tasa real de crecimiento alcanzó un 16,9% durante el período.

8.2.3.2 Inversión. Una gran parte de los recursos registrados por el municipio como inversión, se transfirieron a los Institutos, Municipal de Cultura, Deportes y Recreación, Parques y Arborización y hacia la CARDER, cifra que para el período alcanzó los \$8.644,2 millones, es decir, cerca del 14,0% de los Ingresos de 1997, con el agravante de que la figura utilizada genera una doble contabilización de las inversiones, tanto en el sector central como por cada entidad que los percibió, lo que le permite al Municipio de Pereira y a sus entidades apalancar deuda pública, ya que amplia su capacidad de pago.

Tabla 9. Análisis del Resultado Presupuestal del Municipio de Pereira, en millones de pesos.

CONCEPTO	1995	1996	1997
Recaudos	32.066,5	53.465,3	57.648,2
Reconocimientos	3.886,5	3.282,9	5.761,7
Total Ingresos	35.953,0	56.748,2	63.409,9
Pagos (Autorizaciones)	30.761,9	45.846,4	51.547,0
Reservas	4.658,2	6.849,2	8.520,2
Total Gastos	35.420,1	52.695,6	60.067,2
SUPERAVIT	532,9	4.052,6	3.342,7
Nivel de ahorro %	1,5	7,1	5,3

Durante este período los resultados presupuestales presentados positivamente se dieron por la inclusión en los ingresos de recursos no ingresados efectivamente. Al comparar estos resultados con los recursos del balance se concluye que se dieron fundamentalmente por la falta de ejecución de las rentas de destinación específica, otros aportes y recursos del crédito, pues las rentas propias se presentaron con déficits.

Tabla 10. Indicadores de Gestión en las Finanzas Públicas Municipales de Pereira.

CONCEPTO	1995	1996	1997
Población	412.134	425.083	434.267
Tasa de crecimiento de los ingresos (%)	17,0	37,3	-6,6
Tasa anual de crecimiento funcionamiento (%)	18,9	-0,9	-7,2
Tasa anual de crecimiento inversión (%)	6,8	40,2	-6,9
Tasa anual de crecimiento de los gastos (%)	12,7	22,3	-3,1
Gastos/población -miles de pesos-	123.014	145.882	133.812
Inversión/población -miles de pesos-	60.904	82.753	75.428
Rentas propias/población -miles de pesos-	57.023	70.208	66.027
Participación ICN/ingresos corrientes (%)	29,0	24,0	26,0
Funcionamiento/rentas propias (%)	77,0	60,0	58,0
Rentas corrientes propias/ing. Corrientes (%)	61,2	56,6	58,2
Aportes, transferencias, recursos crédito/inversión (%)	90,9	86,0	81,4
Servicio deuda/ingresos corrientes (%)	19,5	16,9	17,7
Debido cobrar nominal -millones de pesos-	8.248,6	14.814,9	18.827,2
Recuperación del debido cobrar -millones de pesos-	1.148,4	4.206,4	2.707,1
Deuda pública -millones \$ 1997=100,0%-	25.233,4	25.485,4	25.420,9
Saldo deuda/ingresos corrientes (%)	65,7	48,3	51,6
Saldo deuda/población -miles de pesos-	61.226,0	59.954,0	58.537,0

Los anteriores indicadores muestran claramente, que mientras la población creció durante el período un 5,4%, la tasa de crecimiento de los ingresos, los gastos y la inversión en el Municipio de Pereira, que venían creciendo por encima de dicho índice, durante el año 1997 presentaron decrecimientos con al año anterior del 6,6%, 3,1% y 6,9% respectivamente. Lo anterior debido a que en éste último año, se hizo evidente los efectos de la recesión en la economía.

De la misma forma, los indicadores total de gastos sobre el total de la población, total de inversión sobre el total de la población y total de rentas propias sobre el total de la población, presentaron similar comportamiento; creciente inicialmente, para decrecer en el último año, lo que significa que mientras el gasto por habitante para el año de 1996 era de \$145.882, para 1997 se disminuyó a \$133.812.

La inversión efectuada por habitante en el año de 1996 fue de \$82.753; para 1997 se redujo a \$75.428 y las rentas propias generadas por habitante que en 1996 eran de \$70.208, pasaron a \$66.027 en el año de 1997.

De otra parte, es significativo el hecho que el porcentaje de las rentas propias destinados a gastos de funcionamiento esté disminuyendo, al pasar del 77% en el año de 1995 al 58% en 1997, lo que demuestra un gran esfuerzo por liberar recursos para inversión y el servicio a la deuda.

Así mismo, la participación de las rentas propias sobre los ingresos corrientes presentó en el período una disminución de 3,0 puntos porcentuales y la participación de los aportes, las transferencias y los recursos de crédito en la financiación de la inversión, también se redujo en 9,5 puntos porcentuales.

Igualmente registraron tendencias decrecientes, el monto de los ingresos corrientes destinados al servicio a la deuda que pasó del 19,5% al 17,7% y la participación de los ingresos corrientes de la nación en el total de los ingresos corrientes del Municipio, que del 29,0% en el año de 1995, bajó al 26,0 en 1997, lo que indica un menor grado de dependencia en esa transferencia.

Finalmente, si se distribuyera el total de la deuda pública del Municipio entre el total de la población, a cada habitante le correspondería asumir una deuda de \$58.537 en el año de 1997, situación que presenta una leve mejoría comparada con el año de 1995, que era de \$61.226.

Y en el caso hipotético que se destinaran todos los ingresos corrientes a saldar la deuda pública, ésta absorbería el 51,6% de los mismos en el año de 1997.

8.2.4 Análisis de las metas de las Finanzas Públicas planteadas en el Plan de Desarrollo.

Las metas que a continuación se relacionan, hacen referencia a las metas financieras planteadas por la administración municipal en el Plan de Desarrollo; en consecuencia la valoración de sus resultados solo califica el compromiso asumido por la administración central ante el cumplimiento de las mismas.

Meta 1. Aumentar la base de contribuyentes.

Tabla 11. Comportamiento del número de contribuyentes de Predial e Industria y Comercio en el período 1995-1997

Contribuyentes	1995	1997	Variación Período	Variación Promedio
----------------	------	------	-------------------	--------------------

Predial	84.679	112.133	32,4%	15,06%
Industria y Comercio	17.349	22.568	30,1%	14,06%
TOTAL	102.028	134.701	32,02%	14,9%

A pesar de registrar un incremento en el número de contribuyentes durante el período, valorar el resultado de la meta planteada, se imposibilita debido a la carencia de variables que permitan su cuantificación.

Meta 2. Reducir la cartera morosa.

El Municipio de Pereira, al 31 de Diciembre de 1994, registraba una cartera morosa por valor de \$6.267,3 millones y al finalizar la vigencia de 1997 la misma ascendía a \$18.827,2 millones, lo cual representa un incremento promedio anual del 44,29%, resultado nada comparable con la meta propuesta en el Plan de Desarrollo y por ende con el objetivo propuesto por parte de la Administración.

En el momento, la administración no tiene los mecanismos necesarios para conseguir la información de la cartera morosa de manera oportuna y precisa, que permita registrar y clasificar con coherencia su comportamiento y el saldo actualizado de ésta.

A pesar de existir información sobre los resultados financieros en el manejo de la cartera, su cuantificación se imposibilita por la no-fijación de un resultado a obtener durante el período evaluado.

Meta 3. Revisión del régimen fiscal del municipio para verificar la objetividad en la asignación de la tasa impositiva.

No se efectuó, pero el planteamiento de esta meta obedece a una intensión de la administración de revisar la estructura que plantea la asignación de una tasa impositiva.

Meta 4. Mantener una tasa real de crecimiento anual del recaudo del 4% con base a la dinámica económica de la ciudad.

A pesar de no existir unos parámetros definidos dentro del Plan de Desarrollo que permitan valorar la dinámica económica de la ciudad, la Contraloría Municipal de Pereira, basa su análisis en el comportamiento registrado en los Ingresos Corrientes del Municipio.

Tabla 12. Comportamiento de los Ingresos Corrientes en el período 1994-1997, en millones de pesos de 1997.

Ingresos Corrientes	1994 \$	1997 \$	Variación Período %	Variación Promedio %
Rentas Propias	19.646,0	28.673,2	45,9	13,43
Aportes	4.631,0	3.753,7	-18,9	-6,76
Participación ICN	8.567,0	12.676,3	48,0	13,95
Fondo Vial		4.177,0		
Total Ingresos Corrientes	32.844,0	49.280,2	50,0	14,48

El recaudo de las rentas corrientes propias del municipio alcanzó una tasa de crecimiento efectiva anual para el período del 13,4%, situación que muestra la eficiente gestión desarrollada por la administración en el cumplimiento de la meta propuesta, al obtener un resultado frente a lo programado del 335,8%. Sin embargo, hay que anotar que la proyección en la formulación de dicha meta fue muy pobre y poco ambiciosa, teniendo en cuenta que de año en año el costo de los avalúos aumentó, al igual que la declaración de INDUCOM, lo que permitió alcanzar un alto resultado de eficiencia.

$$\text{Grado de Eficacia} = 13,4/4 = 335,8\%$$

Meta 5. Reducir en un 35% la participación de los gastos de funcionamiento de la Administración Municipal a fin de liberar recursos para inversión.

Tabla 13. Comportamiento de los Gastos de Funcionamiento en el período 1994-1997

CONCEPTO	1994 \$	1997 \$	Variación Período %	Variación Promedio %
Servicios Personales	6.267,4	6.891,5	10,0	3,21%
Gastos generales	4.475,8	2.596,6	-42,0	-16,60%
Transferencias	4.483,0	7.163,5	59,8	16,91%
Total Gastos Funcionamiento	15.226,2	16.651,6	9,4	3,03%
Servicio deuda	6.267,3	10.659,5	70,1	19,37%
Inversión	23.507,6	32.756,1	39,3	11,69%
Total Gastos	45.001,1	60.067,2	33,5	10,10%

La participación de los gastos de funcionamiento en el período 1995-1997, disminuyó de un 46,4% a un 33,8%, obteniendo en su esfuerzo una disminución en la participación de los gastos de funcionamiento con relación a los ingresos corrientes en un 12,6%, resultado que refleja la insuficiente gestión desarrollada al momento de alcanzar la meta propuesta, pues solo se obtuvo un grado de eficacia del 41,7%, considerado como de deficiente gestión.

$$\text{Meta Programada} = 46,4\% \times (1 - 0,35) = 30,2\%$$

$$\text{Grado de Eficacia} = 12,6/30,2 = 41,7\%$$

Meta 6. Mantener una tasa real anual de crecimiento del gasto de funcionamiento menor al 4% verificada permanentemente frente al crecimiento del ingreso real.

El gasto de funcionamiento -incluidas las transferencias para inversión y funcionamiento de las entidades descentralizadas- registró una tasa real de crecimiento del 3,03% para el período, situación que refleja la eficiente gestión desarrollada por la pasada administración, a fin de cumplir la meta programada.

$$\text{Grado de Eficacia} = 100\%$$

Meta 7. Hacer el estudio y replanteamiento del servicio de la deuda y la actualización del diagnóstico financiero del municipio, lo anterior en convenio con el CORPES de Occidente y con el apoyo fiscal de la DIAN.

Las operaciones de sustitución de la deuda que alcanzaron aproximadamente \$8.130,0 millones, tendientes a la disminución de las tasas de interés del DTF+8 al DTF+3,5 puntos porcentuales y de eliminar para 1997 la intermediación financiera al emitir los bonos de deuda pública al DTF+1,9 puntos, permitieron disminuir en 0,45 puntos la participación del servicio de la deuda en el gasto, debido a la contratación de nuevos créditos. Las operaciones del manejo de la deuda si bien tienden a mejorar el perfil de la misma, también es cierto que trasladan los problemas financieros en el tiempo. La formulación de esta meta, obedece en su conjunto a un propósito de la administración, por lo tanto se hace imposible su cuantificación.

Meta 8. Toda solicitud de crédito que presente el municipio ante cualquier entidad, deberá tener un encargado permanente, quien hará el seguimiento y la actualización si fuere necesario.

No se valora, ya que su planteamiento obedece al mejoramiento de un procedimiento interno de la administración municipal.

Meta 9. El municipio de Pereira, deberá iniciar desde ya un plan de ahorro a largo plazo con el fin de financiar y garantizar el pago a sus jubilados. Se recomienda un estudio actuarial y el estudio sobre implementación del salario integral.

El cálculo del estudio actuarial no se realizó de acuerdo con lo previsto, como tampoco la adopción del salario integral. Este plan de ahorro sólo se encuentra plasmado en el documento aprobado por el Concejo Municipal en el año de 1995; actualmente se cancelan mesadas mensuales con recursos provenientes de los fondos comunes. La presente meta obedece en su conjunto a una sugerencia a desarrollar por parte de la administración.

Meta 10. Iniciar en el primer trimestre de 1996 el cobro de la declaración privada del Impuesto Predial Unificado.

No se realizó esfuerzo alguno por parte de la administración para el cumplimiento de la meta propuesta, pues el valor de su implantación no se ajustaba a los recursos que poseía el Municipio para tal fin.

Grado de Eficacia = 0

Meta 11. Lograr con el censo municipal de Industria y Comercio una cobertura del 100% a 1997.

No se tienen datos de la elaboración de un censo municipal de establecimientos de industria y comercio, que permita evaluar la meta de ampliación de la cobertura durante el trienio a un 100%, por lo tanto la actualización del registro de contribuyentes del Municipio para el cálculo de los Impuestos por industria y comercio se seguirá presentando de acuerdo al acumulado por

ingreso registrado en los años anteriores, siendo imposible determinar cual es la verdadera capacidad de ingreso del municipio.

Grado de Eficacia = 0

Meta 12. Realizar un estudio de factibilidad de la creación del Impuesto de estacionamiento en áreas públicas, en el primer semestre de 1996.

No se efectuó, siendo la única alternativa para el cumplimiento de la meta propuesta, el entregar los lugares de parqueo público para el uso y explotación de una empresa privada.

Grado de Eficacia = 0

Al Plan de Inversiones diseñado por el gobierno municipal para los años 1995-1997 se le asignaron recursos por \$291.770,0 millones, distribuidos de la siguiente forma: \$142.056,0 millones para el Municipio de Pereira, Instituto Municipal de Salud, Instituto de Tránsito y Transporte e Instituto de Parques y Recreación y \$149.715,0 millones para el Aeropuerto Matecaña, Instituto de Valorización, Fondo de Vivienda Popular, Empresas Públicas y Plaza de Ferias.

El Plan de Desarrollo no cuantificó los gastos de funcionamiento para llevar a buen termino el Plan de Inversiones en lo que tiene que ver con el valor o costo de las áreas básicas o misionales y las de apoyo o administrativas.

Tampoco se cuantificó el costo de los recursos del crédito y su servicio de la deuda, partidas que absorbieron cerca del 45,5% de los gastos del municipio, lo cual presenta un Plan de Desarrollo que careció de un adecuado plan financiero.

8.3 PARTICIPACIÓN Y CONCERTACIÓN CON EL SECTOR PRIVADO

Con esta política el Municipio en su Plan de Desarrollo del trienio anterior, trató de “establecer las orientaciones fundamentales dentro de las cuales debe ser estimulada la participación del sector privado en las actividades de la administración pública”.⁴

Las líneas de acción para esta política tienen relación en su mayoría con la celebración de contratos con entidades privadas sin ánimo de lucro, con el fin de impulsar programas y actividades de interés público acordes con el Plan de Desarrollo de Pereira, lo cual no se desarrolló ampliamente.

Para esta política fueron formuladas seis (6) metas, de las cuales solo se cumplió una (1), la que corresponde a la creación de dos cooperativas para la distribución de alimentos y bienes básicos en comunas y corregimientos, con un cumplimiento de ella en un 100%.

⁴ Estrategia Administrativa, Plan de Desarrollo 1995-1997, Artículo 47.

Una de las metas está definida como sugerencia, lo que dificulta su calificación. Esta hace referencia a la concertación entre el sector público y la sociedad civil para realizar los ajustes y la evaluación del Plan de Desarrollo.

Las otras cuatro (4) metas no presentan ningún grado de cumplimiento. Estas se refieren: 1. Al incremento del 100% en los recursos financieros de la UMATA para el desarrollo socio-económico del agro en el trienio pasado; 2. Al establecimiento de la zona de expansión industrial y la cobertura de la infraestructura de servicios públicos; 3. La concertación con el sector privado de la generación de 500 puestos de trabajo, a través de estímulos tributarios y el mejoramiento en la prestación de los servicios públicos en el pasado trienio y 4. El establecimiento de un foro permanente para el desarrollo de Pereira que asegurara la actualización del Plan.

Después de analizadas las tres (3) políticas anteriores, la Contraloría Municipal de Pereira, determinó que la gestión para el logro de las metas relacionadas con la Estrategia Administrativa fue deficiente, de acuerdo al seguimiento y al análisis cualitativo y cuantitativo de la información disponible, lo cual se ve reflejado en la inexistencia de un óptimo Sistema Integral de Información, en la ausencia de un Sistema de Seguimiento, Evaluación y Control de las actividades, proyectos y programas del Plan de Desarrollo en las entidades municipales, en la inexistencia de un Sistema de Control Interno en las instituciones y dependencias del Municipio y en el deficiente esquema organizacional de todas las entidades del municipio, entre otros aspectos que se han encontrado en la evaluación de cada una de las entidades relacionadas con las políticas descritas para esta estrategia.

9. OTRAS ENTIDADES

En este capítulo, se analizan dos (2) entidades municipales descentralizadas: Aeropuerto Internacional Matecaña y Plaza de Ferias del Municipio, para las cuales no fueron incluidas dentro del Plan de Desarrollo del Municipio de Pereira durante el período 1995-1997, ninguna meta, objetivo o línea de acción, en las estrategias establecidas en dicho Plan. Solo se plantearon proyectos en el Plan Plurianual de Inversiones, para ese mismo período.

9.1 AEROPUERTO INTERNACIONAL MATECAÑA

El Aeropuerto Internacional Matecaña presenta el desarrollo de una administración deficiente en su gestión, lo cual se establece a partir de la evaluación realizada con la información existente de la institución, del período 1995-1997, teniendo en cuenta la

ejecución de los proyectos planteados en el Plan Plurianual de Inversiones y el manejo dado a los recursos financieros al interior de la institución para el logro de sus resultados.

a. Evaluación de los resultados frente a los proyectos planteados en el Plan Plurianual de Inversiones. En el Plan de Desarrollo Municipal no se incluyó ninguna meta para el Aeropuerto Internacional Matecaña de Pereira; sólo se incluyeron doce (12) proyectos en el Plan Plurianual de Inversiones para desarrollar durante el trienio.

Esta situación parece evidenciar que para el Municipio, la entidad no proyecta un desarrollo socioeconómico que impulse el crecimiento de la región con la expansión de sus servicios, lo cual potencie la competitividad productiva de la región y que beneficie directamente al Municipio de Pereira.

De hecho, el Aeropuerto ha venido realizando una gestión dirigida única y exclusivamente a la operación y mantenimiento del servicio aeroportuario, pues la administración siempre orienta su esfuerzo de gestión en esta entidad, hacia un objetivo comercial que le permita recaudar ingresos para su subsistencia y con los excedentes en un momento determinado, se coadyuve a la solución coyuntural o de emergencias financieras del municipio.

Es necesario señalar que el Aeropuerto Internacional Matecaña durante los tres años, dedicó el 53% de sus recursos a mantener el funcionamiento de la entidad y a pagar el Servicio de la Deuda, dejando solo un 47% para la Inversión dirigida hacia el Municipio, pues se transfirieron al Fondo Vial Municipal \$900 millones en el año 1996 y \$500 millones en el año 1997.

Se destacan algunos hechos dentro de la gestión realizada por la pasada administración en el Aeropuerto de Pereira:

- De los doce (12) proyectos que se encuentran en el Plan Plurianual, cinco (5) se desarrollaron normalmente. Estos fueron: *Estabilización y Ornamentación del Talud del Aeropuerto en su III Etapa* -el Talud total linda con la vía que extiende la Avenida 30 de Agosto hasta el puente de la Villa Olímpica-, *Adecuación de las Redes de Alcantarillado Zona Oriental*, *Compra y reposición de equipo*, *Luces, sonido y ambientación del Teatro del Auditorio del Aeropuerto* y un proyecto para *adecuaciones varias de las instalaciones de la institución*.
- Cuatro (4) proyectos tuvieron diversos problemas para su desarrollo. Estos fueron: *Iluminación eje central de la pista*, *Red de Hidrantes de la pista*, *Reparación de la pista*, *Intersección vial Glorieta Aeropuerto*. Este último no se ejecutó.
- Para los proyectos: *Compra de una máquina extintora*, *Construcción bodegas y Reselle de la pista*, no se realizó ningún tipo de inversión para su desarrollo. Se debe recordar que en Diciembre de 1977, mediante Acuerdo de la Junta Directiva, se

cambió de destinación a los recursos que debían ser utilizados para la compra de la máquina extintora.

Se desprende de lo anterior, que se ejecutó el 66,6% de los proyectos asignados al Aeropuerto.

b. Coherencia en la administración de los recursos financieros. Después de analizar la información disponible y obtenida a través de la Rendición de Cuentas de la entidad a la Contraloría Municipal de Pereira y en especial la relacionada con el manejo de los recursos asignados para la ejecución de los proyectos, se deduce que el Aeropuerto presenta un manejo eficiente de ellos, con un 75,43%.

Este resultado se desprende del análisis de los tres (3) indicadores de coherencia financiera: El que se relaciona con los recursos propuestos en el Plan de Desarrollo, el indicador que tiene que ver con los recursos que se presentan por la institución y por último el que identifica el cubrimiento misional de los recursos ejecutados por la entidad.

Se muestra seguidamente los resultados de cada uno de los indicadores de coherencia en la administración de los recursos financieros:

- No hubo eficiencia en la asignación de los recursos de la entidad para dar cumplimiento a los proyectos contemplados en el Plan de Inversiones del Plan de Desarrollo, ya que solamente se obtuvo un 45% de articulación entre la ejecución real del Aeropuerto y dicho Plan en el período evaluado, comprendido entre los años 1995 y 1997.
- La capacidad de acción asociada entre lo presupuestado y lo realmente ejecutado fue eficiente, alcanzando un 91,3%.
- El 90% de los recursos financieros ejecutados en el trienio 1995-1997 fueron de carácter misional. Sin embargo, cabe anotar que la mayor parte de los recursos se han utilizado en gastos de funcionamiento, con una participación muy baja para inversión al interior del Aeropuerto, los cuales se han encaminado a la ejecución de obras civiles de mantenimiento de la planta física, tales como remodelaciones, adecuaciones, cerramientos, pintura y otras reparaciones locativas.

A pesar de alcanzar un eficiente promedio porcentual en el manejo de los recursos financieros, considerando los resultados en el cumplimiento de los proyectos desarrollados que apuntaban al cumplimiento de la misión, se puede concluir que la gestión administrativa en general del Aeropuerto Internacional de Matecaña fue deficiente. Esto se puede explicar por los siguientes hechos:

- Los ingresos corrientes del Aeropuerto Internacional Matecaña de Pereira, se invirtieron en el 77% del total de gastos generados durante el trienio. El 23% restante se pagó con recursos de capital.

Mientras que para los años 1992, 1993 y 1994 los ejercicios fiscales mostraban superávits que superaban el 6% de rentabilidad anual, los análisis fiscales del período 1995-1997 señalan a una entidad cuyo superávit no supera el 2% de rentabilidad anual, situación esta que la coloca como una institución que presta un servicio comercial en nombre del Municipio de Pereira, solo para subsistir y apoyar financieramente al Municipio cuando coyunturalmente así se requiera.

- La deficiente gestión en la captación de los recursos provenientes de la tasa aeroportuaria -su principal fuente de ingresos-, pues no se trazaron estrategias financieras que propugnaran por la óptima utilización de dichos ingresos, que propiciara la apertura de nuevas rutas con otras aerolíneas para cautivar nuevos clientes y aumentar el flujo de pasajeros salidos del terminal aéreo de Pereira, situación esta que refleja una corta visión comercial, a pesar del enfoque de subsistencia y de “reserva financiera” dado al Aeropuerto.
- Al igual que en las demás entidades municipales evaluadas por la Contraloría, se constató que en el Aeropuerto, también prevalecen grandes falencias en su estructura orgánica y en el manejo del recurso humano y técnico con ausencia de manuales de funciones y de procedimientos; no existe un Sistema de Control Interno como tal, a pesar que allí funciona una Oficina de Control Interno; hay ausencia de un Sistema de Planeación y tampoco existe un Sistema Integral de Información. Además se observa poca articulación funcional y operativa de la entidad con la Secretaría de Planeación Municipal.
- Las estadísticas de años anteriores en el comportamiento de salidas de pasajeros -ver Tabla 14-, demuestran que la gestión para aumentar los ingresos del ente municipal fue deficiente, lo que en pocos años agravará la situación financiera del Aeropuerto, máxime que en el año 1998 se empezó a amortizar el crédito de \$1.200 millones adquirido con Bancafé, además de haberse cedido para el año 1997, el recaudo de la Tasa Aeroportuaria a las Aerolíneas Avianca, Aces, Aires, Inter y Aerolíneas del Pacífico, en una negociación adversa para el Aeropuerto que le representa pérdidas aproximadas a \$74'000.000, mientras duren los convenios.

Tabla 14. Pasajeros salidos del Aeropuerto Matecaña de Pereira entre los años 1994 y 1997.

Año	Pasajeros
1994	170.000
1995	195.220
1996	191.456
1997	183.992

En torno a la viabilidad de entregar el recaudo de la Tasa Aeroportuaria a las Aerolíneas, se hicieron dos (2) estudios: Uno por parte de la División Administrativa del Aeropuerto y el otro, por la Oficina de Contabilidad y Presupuesto de la misma entidad. Ambos arrojaron resultados negativos para los intereses financieros de la institución, pero no fueron tenidos en cuenta por su Gerente, quien finalmente defendió la entrega de la tasa ante la Junta Directiva del Aeropuerto.

El recaudo de la tasa fue adjudicado a las líneas aéreas, pagándoles una comisión del 4% mensual sobre el total de dichos ingresos, teniendo un plazo de 45 días para hacer la transferencia de los dineros recaudados a la Tesorería del Aeropuerto. Por este hecho la entidad está dejando de percibir importantes recursos.

Según los cálculos realizados por la Contraloría Municipal de Pereira, sobre el monto de los recaudos de la tasa a los particulares, mediante los convenios suscritos con las Aerolíneas, demuestran que de octubre a diciembre de 1997 el Aeropuerto Matecaña dejó de percibir \$ 17'893.486,24.

En cuanto a la promoción turística, es la Oficina de Fomento al Turismo la encargada, apoyada por la Policía de Turismo, de recibir al turista y suministrarle algunos folletos ilustrativos de los sitios turísticos de la ciudad de Pereira y sus alrededores.

Tanto el Aeropuerto como la Oficina de Fomento al Turismo, no se han preocupado por atraer turismo a través de convenios interadministrativos o con particulares.

Para el año de 1997 el rubro de Promoción Turística tuvo un presupuesto de ocho (8) millones de pesos, los cuales fueron gastados en su totalidad en la conmemoración de las Bodas de Oro del Aeropuerto Matecaña.

La Contraloría Municipal de Pereira ha podido establecer que exportadores de trucha y calzado de la región recurren a otros Aeropuertos como el de Cali o Cartago para sacar sus mercancías, argumentando menor precio en la Tasa Aeroportuaria y mejores condiciones de almacenamiento, significando con hechos como este, que el Terminal Aéreo de Pereira es más de pasajeros que de carga.

Con relación al Aeropuerto Internacional Matecaña y partiendo de los resultados encontrados en la Evaluación de su Gestión Administrativa en el pasado trienio, la Contraloría Municipal de Pereira considera que es urgente y necesario que la Administración Municipal haga replanteamientos de fondo al papel del Municipio frente al Aeropuerto y si es del caso se analice si verdaderamente lo mejor para el crecimiento, el desarrollo económico y la competitividad productiva de la región, es que el Aeropuerto Internacional Matecaña siga siendo público. ¿Porque no pensar en su privatización?.

Dentro de las políticas de modernización del Estado, se hace necesaria la transformación de este Instituto descentralizado del orden municipal en otra persona jurídica que permita la inyección de capital privado y público y en especial que permita ampliar el portafolio de servicios y la búsqueda de nuevos horizontes en el ámbito regional, nacional e internacional.

9.2 PLAZA DE FERIAS

La Plaza de Ferias en la evaluación del período 1995-1997 presentó una gestión administrativa deficiente, con un 43,26%, si se tiene en cuenta el manejo de los recursos asignados frente a lo presupuestado para el desarrollo de proyectos en el Plan Plurianual de Inversiones dentro del Plan de Desarrollo. En el Plan Plurianual de Inversiones, se definieron para la Plaza de Ferias once (11) proyectos y una inversión planeada de 172 millones de pesos.

a. Evaluación de los resultados alcanzados frente a los proyectos planteados en el Plan Plurianual de Inversiones. Al analizar el Plan de Desarrollo para el período 1995-1997, se visualiza que a pesar que la entidad fue creada desde el año de 1976, la Plaza de Ferias del Municipio de Pereira no fue incluida dentro del Plan de Desarrollo en ninguna estrategia, lo que significa que no tiene líneas de acción, ni metas definidas que permitan valorar el resultado de su gestión.

Esto se explica en la ausencia de funciones misionales orientadas al bienestar social y económico del Municipio de Pereira.

Calificando los resultados logrados de los proyectos planeados, se obtiene una gestión deficiente en el cumplimiento de dichos proyectos, con un 29,9%.

Seguidamente, se describen algunos hechos que caracterizaron la gestión de la Plaza de Ferias, durante el trienio pasado:

- La poca inversión que realiza la Plaza de Ferias es ejecutada por la UMATA, mediante convenios suscritos por las dos entidades.
- Los únicos ingresos generados por la Plaza de Ferias, son los que se recaudan a través de la aplicación del Impuesto de Degüello -el cual le pertenecía al Municipio y que fue cedido mediante Acuerdo Municipal a la Plaza de Ferias para ser utilizados principalmente en gastos de funcionamiento- y pesada de ganado -el 31% de los ingresos-.
- La Plaza de Ferias, además de no generar rentabilidad social al Municipio, su administración tampoco se ha preocupado por el mejoramiento de sus ingresos.
- Ausencia de un Sistema de Planeación, ineficiente estructura orgánica, inadecuado manejo de los recursos humanos, técnicos y financieros, al igual que la inexistencia de un Sistema de Control Interno. Tampoco existe un Sistema Integral de Información.

- La infraestructura física de la entidad está siendo explotada por unos pocos ganaderos de la región, beneficiando los intereses particulares de una minoría, lo que va en contravía de la razón de ser del Municipio de Pereira y que por el contrario está favoreciendo mediante “subsidios ocultos” a quienes no lo necesitan.
- Igualmente, la capacidad instalada en la infraestructura física existente, está siendo muy subutilizada, según se observa en la Tabla 15.

b. Coherencia en el manejo de los recursos financieros. Una vez procesada y analizada la información disponible de la Plaza de Ferias, se obtiene como resultado una entidad deficiente en la administración de sus recursos financieros, durante el trienio pasado, con un grado de eficiencia financiera de 56,61%.

Se evidencia una institución inoperante y poco productiva, sin ninguna visión empresarial que le permita desarrollarse y fortalecerse como un ente generador de rentabilidad económica y social que beneficie a la población pereirana.

El deficiente resultado logrado en su gestión financiera se explica por:

- La no-obtención de los recursos del crédito y cofinanciación para la ejecución de los proyectos, tal cual lo indicaba el Plan Plurianual de Inversiones dentro del Plan de Desarrollo.
- La pobre gestión en la captación de los recursos provenientes del degüello de ganado, producto de la ausencia de fijación de políticas financieras claras que propugnen por el fortalecimiento de los ingresos.
- El alto costo de los servicios de matadero, al igual que de los Impuestos de Degüello, lo que afecta directamente el costo final del producto.

Tabla 15. Comportamiento operativo de la Plaza de Ferias en el período 1995-1997

AÑO	Número de Cabezas	Promedio por reunión	Capacidad instalada	Dejado de percibir (*)
1995	32.884	685	35%	\$247,7
1996	29.528	615	31%	\$313,8
1997	14.046	585	30%	\$190,1

(*): Millones de pesos

Las estadísticas de años anteriores -según la tabla- demuestran la poca gestión desarrollada por la entidad, pues se registra una disminución de sus ingresos durante el trienio por valor cercano a los \$ 751,6 millones de pesos.

Se debe tener en cuenta algunos hechos que ponen en riesgo continuamente las actividades desarrolladas por la Plaza de Ferias y que han generado la disminución de sus ingresos, los cuales se describen a continuación:

- La entrada de carne foránea.
- El traslado de la carne en canal. Se están implantando mecanismos para trasladar más cantidad de carne y que llegue lista para el consumo.
- La construcción de frigoríficos en los puntos de producción y no en los puntos de consumo.
- La preferencia hacia el consumo de productos sustitutos de la carne de res y de cerdo -cambios en la cultura alimentaria de los Pereiranos-.
- El fenómeno natural del Niño que ha afectado la productividad de la entidad y del sector agrícola.
- La construcción de Mataderos aledaños a la Plaza de Ferias de Pereira; tal es el caso del Matadero de la Virginia.
- Falta de control fitosanitario sobre algunas centrales de sacrificios como Arabia, Altagracia y el Municipio de la Virginia.

A partir de los resultados obtenidos de la Evaluación de Gestión de la Plaza de Ferias y del amplio conocimiento que de dicha entidad se tiene, la Contraloría Municipal de Pereira considera necesario, que con la mayor brevedad posible, la Administración Municipal en cabeza del actual Alcalde, tome decisiones radicales frente a dicha entidad, que no le está aportando ningún beneficio social y económico al Municipio y que por el contrario, es una carga financiera para este.

Frente a las deficiencias encontradas en la Plaza de Ferias -las cuales han estado allí permanentemente en toda su historia institucional y que la muestran como una entidad poco operante, sin una definición clara de sus objetivos y de una misión social o como empresa comercial del municipio-, la Administración Municipal no puede permitirse el lujo en estos tiempos de crisis, de sostener un ente que está siendo mal administrado y subutilizado, en detrimento de las finanzas del municipio. Se debería considerar muy seriamente la posibilidad que dicha institución se privatice.

Mientras que la Plaza de Ferias no defina un Plan de Acción, no establezca unos propósitos de beneficio a la comunidad y no se enmarque dentro del rol social del Municipio, seguirá siendo una entidad que servirá solo para la satisfacción de intereses burocráticos.

En las actuales circunstancias, un recaudador del Impuesto de Degüello en el Matadero Metropolitano cumpliría las funciones de todos los servidores públicos de la Plaza de

Ferias. Igualmente no se puede desconocer que el Departamento de Risaralda y el Municipio de Pereira no tienen vocación ganadera.

Es importante resaltar que la Plaza de Ferias no cumple un papel de agente económico que pudiera regular en alguna medida, los precios de comercialización de la carne en la ciudad.

Queda como reflexión: ¿Qué le pasaría a la ciudad de Pereira si no existiera la Plaza de Ferias?

10. RESPONSABILIDAD FISCAL

Dentro de la gestión administrativa del Municipio de Pereira, no se podía desconocer el papel que jugó durante el mismo tiempo evaluado, la gestión realizada por la Contraloría Municipal de Pereira, entidad que dentro de los procesos de la Administración Pública debe cerrar el círculo con el ciclo administrativo del control -externo-, para retroalimentar con la información generada en la Planeación, la Organización, la Dirección y el Control Interno del Municipio.

De manera autocrítica la Contraloría Municipal de Pereira, reconoce que la actual estructura organizacional de la misma, no se ajusta a las verdaderas necesidades de fiscalización del Municipio de Pereira en especial en lo que se refiere a los procesos de responsabilidad fiscal, pues no posee el personal suficiente para ser más contundente en el ejercicio del control fiscal de las entidades municipales, en lo referente a las investigaciones para establecer los responsables del detrimento fiscal del municipio.

Ha hecho falta más compromiso y mayor efectividad en el accionar del ente fiscalizador frente a las funciones de responsabilidad fiscal, situación que está siendo corregida y mejorada por la actual Contraloría.

Sin embargo, con las falencias existentes la Contraloría Municipal ha adelantado importantes procesos de investigación de responsabilidad fiscal y de jurisdicción coactiva, tal como se puede apreciar mas adelante, los cuales reflejan las debilidades organizacionales y de seguimiento y control de la Administración Municipal y sus entidades.

10.1 ANTECEDENTES ORGANIZACIONALES

La Sección de Responsabilidad Fiscal de la Contraloría Municipal de Pereira, fue constituida mediante los acuerdos 146 y 147 de 1995, iniciando actividades en enero de 1996 y tiene como función básica determinar la responsabilidad de la gestión fiscal de los

funcionarios que recauden, administren o custodien fondos públicos del Municipio de Pereira.

Adicional a lo anterior, mediante Resolución 034 del 30 de enero de 1996, el Contralor Municipal le asignó al Jefe de Sección la función de ejercer la Jurisdicción Coactiva sobre los alcances deducidos a través del proceso de Responsabilidad Fiscal y de las sanciones pecuniarias impuestas.

10.2 PROCESOS DE RESPONSABILIDAD FISCAL TRAMITADOS EN EL PERÍODO 1995-1997

Durante el período 1995-1997 se tramitaron 153 procesos de Responsabilidad Fiscal, en los que se investigaron a 214 personas.

Como resultado de las investigaciones se archivaron 125 procesos durante el trienio que equivale al 81,7%. Se decretaron fallos definitivos de responsabilidad fiscal a los investigados en 14 procesos, los cuales se detallan más adelante por cada año evaluado.

Actualmente se investigan 12 actuaciones con un total de 39 personas implicadas por una cuantía de \$5.091'415.425,00.

La cuantía investigada durante los tres años asciende a la suma de \$9.497'197.879,43.

De todos estos casos se destaca por su cuantía y por las repercusiones financieras que conlleva para el Municipio, el proceso que se le adelanta sobre los dineros depositados en la Cooperativa Avancemos.

En el correspondiente proceso de responsabilidad fiscal que viene adelantando este ente fiscalizador figuran ocho (8) personas como presuntos responsables. La cuantía se determinó en \$4'618.600.810.

La Cooperativa Financiera Avancemos, transfiere a favor de las Empresas Públicas, bajo la modalidad de dación en pago 596.260 acciones en la ciudad Chipichape S.A., mediante el título No. CC-151 de fecha 10 de febrero de 1998, con un valor nominal de \$900 cada una, y un valor intrínseco a diciembre 31 de 1997 de \$7.324,60 cada una y en la misma fecha bajo la misma modalidad, transfiere a favor del Municipio de Pereira, 92.368 acciones, mediante el título CC-150, con el mismo valor nominal e intrínseco; en total, Avancemos transfiere a los dos (2) entes públicos 688.628 acciones con un valor intrínseco cada una de \$7.324,60, para un total de \$5.043'924.648.

10.2.1 Vigencia del año 1995. Se tramitaron 96 procesos en los que se investigaron a 95 personas.

Como resultado de este trámite, se tienen 86 procesos archivados, 10 procesos decretaron fallo definitivo en los investigados y actualmente se investiga una actuación con un (1) implicado y en cuantía de \$34'875.000,00.

De los procesos archivados, su cierre obedeció a:

- 11 procesados pagaron el valor investigado por valor de \$4'160.878,64.
- 2 procesos fiscales por valor de \$626.667,24 culminaron a favor de los investigados, toda vez que en el transcurso de la investigación se estableció que no existió daño patrimonial.
- En 34 procesos se determinó que se presentaron pérdidas por fuerza mayor o caso fortuito en cuantía de \$48'794.965,00.
- Por otro lado, en 39 procesos se pudo concluir que realmente no existía mérito para responsabilizar, ya que obedecían a simples irregularidades administrativas que en su gran parte fueron subsanadas debido a la intervención de la Contraloría Municipal, en un valor de \$128'267.932,55.
- Por último como fallo definitivo se concluye que no hubo pérdida en el patrimonio municipal en un solo caso por la suma de \$1'350.000,00 y en 8 procesos fiscales se determinó que sí hubo pérdida por un valor de \$14'525.538,00.

En total para el año 1995, se realizaron investigaciones por cuantía estimada en la suma de \$197'725.981,43.

10.2.2 Vigencia del año 1996. Se tramitaron 35 procesos en los que se investigaron a 54 personas.

Como producto de la gestión fiscal de la Contraloría se archivaron 27 procesos, a dos (2) procesos se le establecieron responsabilidades fiscales en los investigados y actualmente se investiga tres actuaciones, con cuatro (4) personas involucradas, en cuantía de \$6'841.962,00.

De los procesos archivados, su cierre obedeció básicamente a:

- 5 procesados pagaron el valor investigado por valor de \$79'563.414,00.
- 6 procesos fiscales por valor de \$4.096'737.666,00 terminaron a favor de los involucrados, ya que en la investigación se definió que no existió daño patrimonial en el bien investigado.

- En 12 procesos se estableció que se presentaron pérdidas debido a fuerza mayor o caso fortuito en cuantía de \$4'808.276,00.
- Igualmente, en 2 procesos se concluyó que realmente no existía mérito para dictar juicio de responsabilidad fiscal, pues obedecían a simples irregularidades administrativas que en su gran parte fueron subsanadas debido a la intervención del ente fiscalizador, en un valor de \$2'304.730,00.
- Finalmente como fallo definitivo se encuentra que no hubo daño patrimonial del municipio en un (1) solo caso por la suma de \$3'969.345,00 y en un (1) proceso fiscal se detectó que sí hubo pérdida por un valor de \$1'245.000,00.

En el año de 1996 se realizaron investigaciones fiscales por una cuantía estimada en la suma de \$4.096'737.666,00.

10.2.3 Vigencia del año 1997. Se tramitaron 22 procesos en los que se investigaron a 65 personas.

Como resultado de la gestión fiscal de la Contraloría Municipal, se archivaron 12 procesos; 2 procesos fueron fallados con responsabilidad en los investigados y actualmente se investiga 8 actuaciones en cuantía de \$5.049'698.463,00 que involucran 34 personas.

De los procesos archivados, su cierre obedeció principalmente a:

- 4 procesados pagaron el valor investigado por valor de \$27'155.722,00.
- 3 procesos fiscales por valor de \$5.820'625,00 culminaron a favor de los investigados, pues en el transcurso de la investigación fiscal se estableció que no existió daño patrimonial.
- En 2 procesos se determinó que se presentaron pérdidas por motivo de fuerza mayor o caso fortuito en cuantía de \$498.845,00.
- En un (1) proceso se pudo definir que realmente no existía mérito para responsabilizar, ya que obedecían a simples irregularidades administrativas que en su gran parte fueron subsanadas debido a la intervención de la Contraloría Municipal, en un valor de \$2'457.469,00.

En el año de 1997 se investigaron casos por un valor total de \$5.202'734.232,00.

10.3 PROCESOS DE JURISDICCION COACTIVA

En el año de 1996 se continuó con el trámite de 26 procesos iniciados durante la vigencia de 1995, de los cuales se recaudaron \$8'109.153 y en el año de 1996 se iniciaron 17 procesos, con un recaudo de \$2'963.542 para un valor total de \$11'072.695.

Valor recuperado durante la vigencia del año 1997, \$2'727.124.

El total recaudado por Jurisdicción Coactiva durante los años de 1996 y 1997 es de \$13'799.819.

10.4 COBRO POR CONCEPTO DE MULTAS

Durante el año de 1996 ingresó a la Contraloría Municipal de Pereira por imposición de multas \$594.000 y en el año de 1997 se obtuvo ingresos por el mismo concepto, en la suma de \$884.402, para un total de \$1'478.402.

11. EVALUACIÓN INTEGRAL DE LA GESTIÓN DEL MUNICIPIO DE PEREIRA, EN EL PERÍODO 1995-1997

Según el balance general realizado a partir de la aplicación de la metodología diseñada, la gestión administrativa del Municipio de Pereira, durante el trienio 1995-1997 fue deficiente, como se puede observar en las evaluaciones realizadas en las Estrategias Social, Económica, Física, Ambiental y Administrativa del Plan de Desarrollo 1995-1997, dentro de las cuales se involucraron todas las entidades del orden municipal.

Tabla 16. Resultados obtenidos en la calificación de gestión, por entidades

Entidad o Dependencia	CMPD %	G.E.F. %	G.E.A. %	Gestión Desarrollada
Servicio de Telecomunicaciones	111,2	123,9	117,6	Altamente Eficiente
Secretaría de Educación	73,5	79,8	76,7	Eficiente
INDUVAL	38,4	92	65,2	Deficiente
Fondo de Vivienda Popular	52	75,3	63,7	Deficiente
Secretaría de Hacienda	79,6	40,2	60,0	Deficiente
Servicio de Acueducto y Alcantarillado	54,1	64,9	59,5	Deficiente
Instituto Municipal de Tránsito	53,6	61,5	57,6	Deficiente
Servicio de Energía	53,7	58,3	56,0	Deficiente
Instituto Municipal de Salud	41,2	67,4	54,3	Deficiente
Secretaría de Obras Públicas	29,3	75,1	52,2	Deficiente

IMPAR	7,2	79,5	43,3	Deficiente
Plaza de Ferias	29,9	56,6	43,3	Deficiente
INDER	12	70,2	41,1	Deficiente
Servicio de Aseo	22,8	46	34,4	Deficiente
Promedio Gestión del Municipio P.G.M.	47,0	70,8	58,9	Deficiente

Donde: CMPD: Calificación de las Metas del Plan de Desarrollo.

G.E.F.: Grado de Eficiencia Financiera.

G.E.A.: Grado de Eficiencia Administrativa -Calificación Final-.

P.G.M.: Promedio de Gestión Municipal -ver gráfico 4, línea punteada-

La tabla anterior, presenta un manejo administrativo y operacional deficiente en los resultados por parte de la anterior administración, al lograr un grado de eficacia frente a las metas planteadas en el Plan de Desarrollo para el período del 47,0%, considerado dentro de la metodología establecida como de deficiente gestión.

El balance registrado en la administración de los recursos para el logro de las metas muestra al municipio con una eficiencia en la asignación y programación de los mismos, al obtener un resultado promedio del 70,8%, que está dentro del rango de eficiente, ligeramente por encima del mínimo -70%- que define el Departamento Nacional de Planeación.

A partir de los resultados establecidos en aplicación de la Metodología de Evaluación de Gestión y de Resultados a partir del Plan de Desarrollo de Pereira, se muestra la *eficiente gestión* lograda al interior del municipio por:

≡ Las antiguas Empresas Públicas de Pereira, en *el Servicio de Telecomunicaciones*, donde el resultado obtenido frente a las metas trazadas alcanzó un 111,2% de eficacia y en el manejo de sus recursos un 123,9% de eficiencia, indicadores estos que hacen destacar el Servicio de Telecomunicaciones como el único servicio de su sector que presenta índices altos de eficiencia, además de ser por la gestión lograda, el encargado de equilibrar el mal desempeño registrado por las demás dependencias del orden municipal.

No obstante, se debe señalar que estos resultados obedecieron fundamentalmente a una pobre y poco visionaria proyección en las metas planteadas en el Plan de Desarrollo, lo que hizo fácil su logro e incluso fueron superadas por encima del 100%.

≡ *La Secretaría de Educación Municipal*, cuyos resultados obtenidos frente a las metas planteadas llegaron al 73,5% de eficacia y el manejo dado a sus recursos financieros a un 79,8% de eficiencia, convirtiéndola en la única dependencia que al interior de la estrategia social, alcanzó un nivel de eficiencia administrativa por encima del 70% que define el Departamento Nacional de Planeación, al lograr un 76,7%.

Hay que recordar que dicha gestión no se le abona solamente a la Administración Municipal que se está evaluando, sino que obedece a

una labor continuada desde las Administraciones de los Ex-Alcaldes, Doctores César Castillo Ramírez y Ernesto Zuluaga Ramírez.

Pese a ello, se debe destacar que las metas apuntaron más al cumplimiento de objetivos físicos y del fortalecimiento de la democracia estudiantil, olvidando aspectos estructurales de mejoramiento de la calidad de la educación.

Igualmente, se debe resaltar por su flojo desempeño, reflejado en la calificación obtenida de *gestión deficiente*, a:

- ≡ Las antiguas Empresas Públicas de Pereira, en el manejo dado al *Servicio de Aseo*, donde la mala gestión desarrollada en la obtención y programación de recursos, se exteriorizó en forma directa en los resultados obtenidos. La pobre gestión desarrollada al interior del Servicio de Aseo, es consecuencia directa de la improvisación existente al interior de la empresa, donde la carencia de un Sistema de Planeación coherente con las necesidades del servicio llevó a ejecutar más del 30% de los recursos para inversión en la puesta en marcha y funcionamiento del nuevo Relleno Sanitario “La Glorita”. Inversiones fácilmente predecibles y sobre las cuales el Plan de Desarrollo Municipal 1995-1997 no contempló ninguna acción a desarrollar.

Hay que tener en cuenta que los Servicios Públicos de Aseo, Acueducto, Alcantarillado y Energía han mantenido buenos índices de cobertura y calidad en su prestación, en relación con su funcionalidad propia. Pero frente a las metas programadas en el Plan de Desarrollo muestran una deficiente gestión.

- ≡ El IMPAR e INDER, por los bajos resultados obtenidos en el logro de las metas planteadas para el período, al convertirse en las únicas entidades del municipio que registran un alto grado de estancamiento en las acciones desarrolladas, a pesar de registrar una eficiente administración en la utilización de los recursos destinados para inversión.

Esta situación contraviene el principio de equilibrio que existe entre la asignación de recursos y los resultados obtenidos. La deficiente gestión lograda por estas dos entidades es producto del desorden administrativo al interior de las mismas, la mala administración de la información y a la falta de previsión al momento de separar las funciones asignadas al INDERPA. Estas entidades no tienen clara la misión a desarrollar, además que existen funciones de dichos entes que desarrolla o comparte en su acción, el Municipio a través de algunas Secretarías como las de Obras Públicas y Desarrollo Comunitario.

El gráfico 4 muestra la tendencia generalizada de la gestión desarrollada por la Administración Municipal, teniendo en cuenta aquellas entidades a las que se les pudo calificar sus metas y su gestión financiera, en aplicación de la Metodología de Evaluación

de Gestión y de Resultados, especialmente las que corresponden a las Estrategias Social y Física, las cuales llevan el mayor peso en la realización del Plan de Desarrollo, además de corresponderles la mayor cantidad de recursos para la ejecución de las metas planteadas en el mismo.

Tal como se puede observar en el gráfico, el 85,7% (12 de 14) de las entidades sobre las cuales se aplicó la valoración de gestión en aplicación del modelo metodológico formulado, presentan deficiencias en la gestión desarrollada.

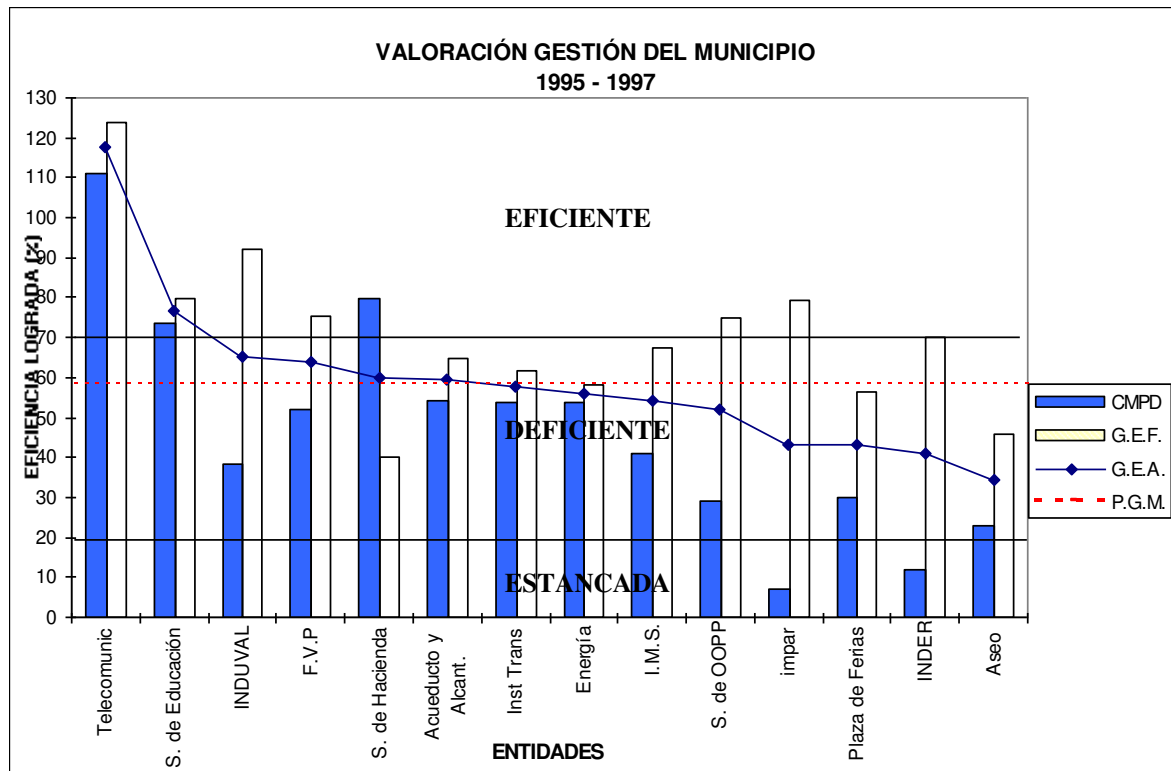


Gráfico 4. Comportamiento promedio de la gestión en entidades municipales de Pereira.

Se percibe como los servicios de más impacto social como la Salud, Vivienda, Recreación y Deporte que son de los más trascendentales en la misión estatal, obtuvieron resultados deficientes, situación que debe conllevar a una profunda reflexión de la Administración Municipal actual, a fin que redireccione en el camino correcto de manera oportuna, buscando que el Municipio apunte a su verdadero “deber ser” para beneficio de la Comunidad Pereira.

Cabe resaltar la concepción filosófica con la que el Plan de Desarrollo plantea la problemática existente al interior del municipio y como a través de un diseño metodológico estructural, plantea, analiza, canaliza y visualiza a un Estado socialmente conformado, donde las políticas establecidas, las estrategias impulsadas y las acciones emprendidas así lo demuestran.

Sin embargo, como se pudo determinar en el proceso de la evaluación de gestión municipal el Sistema Organizacional, de Planeación, de Dirección y de Control Interno es aun muy deficiente en el Municipio de Pereira. Mejores resultados que muestren más eficiencia y productividad son difíciles de alcanzar, mientras no se replanteen los actuales esquemas.

En la siguiente tabla se muestra la calificación en la administración de los recursos financieros de algunas entidades a las que fue imposible valorarles las metas y que finalmente presentan una gestión deficiente en promedio.

Tabla 17. Entidades a las que no fue posible calificarles el cumplimiento de las metas.

Entidad o Dependencia	CMPD %	G.E.F. %	G.E.A. %	Gestión Desarrollada
Aeropuerto Matecaña	-	75,43	-	Sin Cuantificar
Instituto de Cultura	-	-	-	Sin Cuantificar
Secretaría de Gobierno	-	65,9	-	Sin Cuantificar
Secretaría General	-	44,5	-	Sin Cuantificar
Planeación Municipal	-	73,5	-	Sin Cuantificar
Despacho del Alcalde	-	56,5	-	Sin Cuantificar
Secretaría Jurídica	-	28,1	-	Sin Cuantificar

Donde: CMPD: Calificación de las Metas del Plan de Desarrollo

G.E.F.: Grado de Eficiencia Financiera

G.E.A.: Grado de Eficiencia Administrativa -Calificación Final-.

El tratamiento dado a la temática social, económica, administrativa, física y ambiental en la formulación del Plan sí presenta una solución integral, pero fueron las improvisaciones en la asignación de recursos, la no concientización de los administradores sobre su verdadera participación en el manejo del estado, la falta de cuantificación de las acciones desarrolladas y el bajo compromiso asumido, las que conllevaron a generar el actual estado de cosas sin un proceso continuo de retroalimentación, donde la ausencia de una acción permanente de control interno -administrativo- no permitió medir los resultados para que de manera oportuna se tomaran las mejores decisiones por el bienestar de los Pereiranos.

Se concluye entonces que la deficiente gestión a la cual se llegó en la pasada administración, es la manifestación de una administración que actuó basada en lo urgente y no sobre lo importante.

De la evaluación de las distintas Estrategias, se desprende que existen otras entidades que por la naturaleza propia de sus funciones, la descripción de sus actividades o el planteamiento de las metas en el Plan de Desarrollo, fue imposible cuantificarles la gestión realizada.

No obstante, el análisis efectuado en aplicación de la Metodología de Evaluación de Gestión y de Resultados, permite valorar el resultado de sus acciones hasta el punto de

concluir sobre la gestión desarrollada, no siendo el resultado de la misma, favorable al desempeño logrado por la anterior administración.

11.1 ANÁLISIS DEL MUNICIPIO POR CICLOS ADMINISTRATIVOS

Pese a que la Secretaría de Planeación ha tratado de adecuar y poner en marcha los mecanismos necesarios para un eficiente Sistema de Planeación Municipal, enmarcado dentro de los lineamientos del Plan de Desarrollo, no fue posible lograr mejores resultados en la gestión municipal durante el período 1995-1997, debido a problemas estructurales de fondo, que es necesario corregir de inmediato en el Plan de Desarrollo 1998-2000, explicados estos por la inexistencia de una cultura de la planeación y del autocontrol, entre otros factores.

Se puede concluir que La Secretaría de Planeación Municipal no cumplió con su función de seguimiento, evaluación y control del Plan de Desarrollo para el período 1995-1997.

Estos problemas se pueden resumir en la falta de armonía y equilibrio que deben existir entre los ciclos de la Administración Pública Moderna: *Planeación, Organización, Dirección y Control*, los cuales a su vez presentan grandes falencias en todas las entidades del Municipio de Pereira y que se evidenció en la Evaluación de Gestión y de Resultados del Municipio, a partir del Plan de Desarrollo en el período 1995-1997, tal como se aprecia seguidamente:

11.1.1 Sistema de Planeación Municipal. Este es deficiente, si se analizan en su conjunto las distintas falencias encontradas en todas las entidades municipales.

Se debe hacer la observación, que estos aspectos no siempre se generalizan para todas las dependencias y entidades municipales. Dicha deficiencia en el Sistema de Planeación Municipal se manifiesta por los siguientes hallazgos, donde se destacan algunas causas:

- ⊕ La deficiente formulación de metas en el Plan de Desarrollo -sumado a la improvisación registrada por parte de varias entidades en el manejo de sus recursos-, mostrando un bajo compromiso de la administración en la atención y solución integral a las necesidades existentes de la comunidad, lo que convirtió a las entidades en ejecutoras de su función, de acuerdo a las demandas y necesidades que surgen, es decir, sin planeación y coordinación que garantice un modelo de desarrollo y beneficie a toda la población.
- ⊕ En algunas entidades se alcanzó una baja efectividad al ejecutar proyectos, sin dimensionar el cumplimiento de los objetivos planteados en el Plan de Desarrollo.

- ⊕ La falta de funcionamiento adecuado del Banco de Programas y Proyectos del Municipio, que permita analizarlos, evaluarlos y aprobarlos previamente, para evitar improvisación en la formulación y preparación de los mismos. Por lo tanto se observó costeo inadecuado de las actividades a desarrollar en los proyectos.
- ⊕ La debilidad de las entidades para la administración de la información reflejada en la inexistencia de Sistemas de Seguimiento, Evaluación y Control con la aplicación de indicadores para el monitoreo de las funciones misionales, lo cual se evidencia en el deficiente suministro de la información, muchas veces incoherente, poco confiable y desactualizada, que conlleva a cuestionar los resultados logrados.
- ⊕ No existe un Sistema de Información Integral en línea en el Municipio y sus entidades, tanto en lo misional como en lo administrativo (Contabilidad Pública con centros de costos, Presupuesto, Nómina, Tesorería, Inventarios, Administración de Bienes, Bases de Datos relacionales, manejo del Recurso Humano, entre otros), para una efectiva toma de decisiones, que sirva de instrumento para el seguimiento, la evaluación y el control de las actividades, proyectos y programas con la aplicación de indicadores, el cual unifique la tecnología de software para la administración de la información, que permita uniformar y estandarizar su procesamiento y presentación.
- ⊕ Discontinuidad en los programas y proyectos desarrollados.
- ⊕ El aislamiento existente entre las Oficinas de Planeación de las entidades y la Secretaría de Planeación del Municipio, manifiesto en la descoordinación entre las entidades al momento de programar y ejecutar acciones conjuntas o complementarias.
- ⊕ Desarticulación e incoherencia entre lo propuesto en el Plan de Desarrollo Municipal y lo proyectado por la entidad en el Plan de Acción para ejecutar durante el trienio pasado. Se encontró que algunas entidades incluyeron proyectos dentro de sus Planes de Acción, que no fueron contemplados en el Plan de Desarrollo, ignorándolo como instrumento modelo de planeación y por lo tanto violando la Ley 152 y el Acuerdo 035.

Se observó además baja coherencia entre la formulación y ejecución de los proyectos por parte de la Administración Municipal y los propuestos por el Plan de Desarrollo, situación que se reflejó en la asignación de recursos con cargo a otros proyectos no contemplados en el Plan de Desarrollo.

- ⊕ Algunas entidades presentaron el rubro de Inversiones de una manera global, sin definir ni especificar los proyectos a ejecutar por cada año.
- ⊕ Las bajas coberturas registradas en salud, vivienda, cultura, deporte, recreación, seguridad y generación de empleo.
- ⊕ Las falencias en el Sistema de Planeación ocasionan incumplimiento en los cronogramas y genera sobrecostos en la ejecución de los proyectos.

- ⊕ Hubo entidades que muestran incoherencia entre el Plan de Inversiones y las apropiaciones presupuestales desarrolladas por ellas.
- ⊕ Varias entidades presentaron una débil financiación de los proyectos a ejecutar a través del Sistema de Cofinanciación, conllevando por lo tanto a plantear como únicas alternativas de financiación la utilización de créditos, de sus recursos propios y de transferencias.
- ⊕ La Planeación Financiera en algunas entidades fue deficiente, lo que llevó al aplazamiento repetitivo de los presupuestos asignados año tras año. Varias entidades apropiaron recursos para proyectos y actividades que no fueron ejecutados. Se evidencia la sobrevaloración al momento de cuantificar los programas, proyectos y actividades a ejecutar.

Algunas entidades programaron recursos a invertir durante el período evaluado, a través del crédito y/o cofinanciación, los cuales no se gestionan con oportunidad y algunas veces no se obtuvieron, generando improvisación y sobrecostos.

El alto grado de dependencia para la financiación y ejecución de sus proyectos en recursos del crédito y de cofinanciación, convirtió los Planes de Acción de las entidades municipales en documentos de buenas intenciones, exteriorizado en la reprogramación de los presupuestos, en relación con la ejecución de los mismos proyectos.

- ⊕ Predominó la inequidad en la distribución de los recursos para el cumplimiento de los objetivos a través de programas y proyectos, no logrando un resultado satisfactorio en todos los niveles de la población.
- ⊕ Pocas veces las entidades buscan que los presupuestos se ajusten a la capacidad real de inversión y de ejecución, no utilizando los instrumentos de planeación, observando así poca efectividad en algunas inversiones desarrolladas, lo que evidencia la improvisación y falta de análisis previos que permitan cuantificar los resultados a obtener.
- ⊕ La gestión realizada por el Municipio y sus entidades en el manejo de la Estrategia Ambiental, muestra grandes deficiencias en la administración, conservación y operación de los recursos naturales.
- ⊕ En varias entidades municipales la formulación de los Planes de Acción a ejecutar difirieron del Plan de Inversiones planteado en el Plan de Desarrollo Municipal para las actividades, proyectos y programas, sin tener en cuenta una evaluación técnica, económica, financiera, ambiental y social para su planeación, donde se esquematizara la problemática real a solucionar dentro

de la población, desconociendo por lo tanto el Plan de Desarrollo como producto del cumplimiento de la Ley 152 de 1994 y del Acuerdo Municipal 035 de 1995. Esto se evidenció al detectar que las inversiones realizadas fueron poco efectivas al momento de valorar los resultados.

11.1.2 Organización del Municipio. Esta es inadecuada y no obedece a la real demanda de calidad y cobertura con equidad de los servicios estatales que se le deben dar a la ciudadanía, en correspondencia con el “deber ser” del Municipio de Pereira, lo cual se demuestra en los siguientes hallazgos, señalando algunas causas:

- ⊕ Existen en el Municipio de Pereira deficientes estructuras organizacionales con bajo perfil ocupacional, poco compromiso y sentido de pertenencia donde reina la cultura del individualismo. Organizaciones con más énfasis en su tamaño en los aspectos administrativos que sobre lo misional, prevaleciendo -en su proporción estructural- más empleados públicos en funciones de apoyo a la misión, que recurso humano con funciones dirigidas hacia el “deber ser” del Municipio y sus entidades.

La mayor carga laboral en lo administrativo frente a lo misional, repercute organizacionalmente en las entidades municipales con una baja productividad frente a su misión institucional. Esto sin tener en cuenta la inexistencia, desactualización u obsolescencia de manuales de funciones y de procedimientos ajustados a sus necesidades, lo que propicia un gran desorden organizacional, que es lo que resalta en la mayoría de las entidades municipales.

- ⊕ Falta de compromiso al momento de emprender acciones tendientes al cumplimiento de las metas planteadas en los Planes de Acción y en el Plan de Desarrollo, evidenciado en el poco sentido de pertenencia por parte de muchos funcionarios en el cumplimiento de sus funciones.
- ⊕ Poca articulación interinstitucional y dispersión de funciones, evidenciado en la descoordinación entre las entidades y dependencias del Municipio al momento de programar y ejecutar acciones conjuntas o complementarias.
- ⊕ Es notable la descoordinación existente entre la Secretaría de Planeación Municipal y las Oficinas de Planeación de las entidades municipales, reflejando deficientes mecanismos organizacionales y de Control interno.
- ⊕ Ausencia de programas continuados de capacitación y entrenamiento al recurso humano en lo relacionado con sus funciones, procedimientos y normatividad específica, lo que no propicia el cumplimiento de la misión del Municipio de Pereira y de sus entidades en forma eficiente.
- ⊕ Deficiente sistema de vinculación y promoción del Recurso Humano en cumplimiento de las normas de carrera administrativa.

- Φ Dualidad en la asignación y en el desempeño de las funciones en varias entidades municipales, situación que conllevó a desperdiciar esfuerzos, tiempo y recursos. Muchas veces se desarrollaron actividades que no cumplían la misión institucional.

11.1.3 Dirección en las entidades del Municipio. Esta obedece más a criterios políticos y de grupos de presión, que a la selección objetiva del recurso humano, que tenga en cuenta la formación académica, experiencia profesional y liderazgo gerencial. La calidad y la visión de los directivos en la Administración Municipal son determinantes para una eficiente gestión pública. Sin embargo, en el período evaluado se presentan hechos y hallazgos que precisamente reflejan lo contrario. Estos son, entre otros, señalando algunas causas:

- Φ Falta de gestión de los directivos de las distintas entidades al momento de conseguir recursos para la cofinanciación o financiación de los programas, proyectos y actividades incluidos en los Presupuestos de Inversión y enmarcados dentro del Plan de Desarrollo.
- Φ Inequidad en la distribución de los recursos para el cumplimiento de los objetivos a través de programas, proyectos y actividades, no logrando un resultado satisfactorio en todos los niveles de la población.
- Φ Falta de compromiso al momento de emprender acciones tendientes al cumplimiento de las metas planteadas en el Plan de Desarrollo y en los respectivos Planes de Acción de las entidades municipales.
- Φ Es muy común que los directivos de la Administración Municipal desarrollen sus funciones misionales según las demandas y necesidades puntuales de las comunidades, mas no en una forma coordinada y planeada donde se garantice un modelo de desarrollo y beneficio general a toda la población, de acuerdo a estudios técnicos, sociales, económicos y financieros que permitan la identificación de necesidades básicas insatisfechas y así focalizar la inversión social.
- Φ Apropiación -para sus respectivas entidades o dependencias- de recursos financieros para la ejecución de programas, proyectos y actividades planteados en los Planes de Acción de algunas entidades, los cuales no fueron ejecutados.
- Φ Ausencia de un compromiso directo -por parte de directivos de algunas entidades municipales- para desarrollar las actividades ante la comunidad, incluidas en los Planes de Acción y en el Plan de Desarrollo.
- Φ Sobrevaloración de los programas, proyectos y actividades al momento de cuantificar los resultados a obtener.

- Φ Poca participación de la ciudadanía en el seguimiento y control en los procesos de ejecución de proyectos y programas, propiciado por la falta de apoyo y fomento de la participación comunitaria, por parte de gran parte de los directivos del Municipio.

11.1.4 Sistema de Control Interno. Como Sistema no existe en las entidades municipales lo cual se observa en los siguientes hallazgos:

- Φ Ausencia de un Sistema de Control Interno en todas las entidades municipales, con la dinámica del autocontrol, de la autorregulación y de la autogestión que genere la sinergia de trabajo en equipo sobre el cumplimiento de la misión. Se observa además inexistencia de indicadores para el Control Interno en todas las entidades del Municipio de Pereira.
- Φ Discontinuidad en los programas, proyectos y actividades desarrollados.
- Φ Donde existen Oficinas de Control Interno con una aceptable gestión, la Administración no acata sus recomendaciones.
- Φ Aislamiento entre las Oficinas de Planeación de las entidades municipales y las Oficinas de Control Interno de las mismas.
- Φ Bajo perfil profesional del Recurso Humano de las Oficinas de Control Interno, incluidos los Jefes y Directivos.
- Φ No se está aplicando en las entidades municipales, la normatividad vigente sobre el Sistema de Control Interno, tales como la Ley 87 de 1993, el Decreto Reglamentario 1826 de 1994 y las Directivas Presidenciales 02 de 1994 y 01 de 1997, lo cual se refleja en la inexistencia del Sistema de Control Interno en las entidades municipales.
- Φ Ausencia, desactualización u obsolescencia de los Manuales de Funciones Generales y Específicas por empleos y de Procedimientos en el Municipio y todas sus entidades.
- Φ Insuficiente estructura orgánica de las Oficinas de Control Interno de las entidades Municipales. Es notorio, el papel de segunda clase que juegan los funcionarios de las distintas Oficinas de Control Interno del Municipio y sus entidades.
- Φ Falta independencia por parte de los funcionarios de las Oficinas de Control Interno en las distintas entidades con respecto a la Administración, aunque hay que reconocer que es un problema de fondo en la normatividad relacionada con el Sistema de Control Interno y de cultura gerencial que no facilita el autocontrol.
- Φ Falta de Programas de Capacitación continuados para los funcionarios de las distintas entidades del Municipio de Pereira.
- Φ Las bajas coberturas registradas en el cumplimiento de la misión constitucional del Municipio y sus entidades, muestran que las Oficinas de Control Interno de los entes

Municipales, no se involucraron en el proceso de control administrativo sobre las metas, políticas y estrategias del Plan de Desarrollo 1995-1997.

- ⊕ La debilidad de las entidades para la administración de la información reflejada en la inexistencia de Sistemas de Seguimiento, Evaluación y Control con la aplicación de indicadores, evidenciado en el deficiente suministro de la información, muchas veces incoherente, poco confiable y desactualizada es producto de la falta de un efectivo Sistema de Control Interno.

Es determinante que el Municipio de Pereira, resuelva con mucho compromiso y lo más pronto posible, la problemática mostrada en cada uno de los ciclos de la Administración Pública presentados anteriormente, con el propósito de disminuir ostensiblemente el nivel de corrupción que se presenta en el Municipio y sus entidades. Esto es indispensable para trabajar sobre la armonía y el equilibrio entre dichos ciclos de *la Organización, la Planeación, la Dirección y el Control*.

Solo así será posible pensar en la paz, en una ciudad competitiva industrial y comercialmente, desarrollada con mejores niveles de empleo, con justicia social, seguridad, mejor educación, salud, cultura, recreación, deporte, bienestar social y vivienda, que con equidad haya un mayor cubrimiento de las acciones inherentes al estado hacia la ciudadanía pereirana.

11.2 ANÁLISIS SOBRE LA FORMULACIÓN DEL PLAN DE DESARROLLO

Si bien el Plan de Desarrollo del Municipio de Pereira para el período 1995-1997, filosóficamente fue bien planteado, se observan algunas falencias de tipo conceptual y de formulación de metas y objetivos, que han dificultado su calificación integral.

No obstante, la Contraloría Municipal de Pereira reconoce que la deficiencia en la administración de la información, la debilidad organizacional de los distintos entes del Municipio, la falta de cultura de planeación y de control, aunado a otras fallas de compromiso y sentido de pertenencia del Recurso Humano, de formación del mismo, de inexistencia del Sistema de Control Interno y teniendo en cuenta que este es el primer Plan de Desarrollo que el Municipio de Pereira realiza en cumplimiento de la ley 152 de 1994 sobre Planeación, se pueden destacar algunas fallas en el proceso de elaboración, evaluación y seguimiento del Plan de Desarrollo, tales como:

- Falta de precisión en la definición de muchas metas, ya que éstas carecieron de parámetros medibles en el tiempo, no permitiendo cuantificar lo que se quería lograr, con una proyección real del alcance y los recursos necesarios para el cumplimiento óptimo de los objetivos propuestos, convirtiéndolas en simples objetivos y/o propósitos.

- Políticas relacionadas con el crecimiento y desarrollo urbano de la ciudad mal definidas en el Plan de Desarrollo.
- Deficiente planeación de objetivos y metas que se refleja en la falta de estudios técnicos, sociales, económicos, financieros y ambientales que le den soporte a su planteamiento y que focalicen las verdaderas necesidades de la población.
- Deficiente concepción del Plan de Desarrollo al incluir dentro de la Estrategia Social metas que correspondían directamente a la Estrategia Física. Se nota que hubo mucho énfasis en la Estrategia Física, sobre las demás, en especial en la asignación de recursos.
- Imprecisión en la formulación de varias metas que no describen claramente la población objetivo, impidiendo así determinar el verdadero alcance obtenido y la cantidad de personas beneficiadas.
- Existe Incoherencia entre lo propuesto en el Plan de Desarrollo y lo proyectado por algunas entidades municipales para ejecutar durante el período 1995-1997.
- Se definió y utilizó información subjetiva para la planeación y formulación de metas y objetivos, pues no se hizo de acuerdo a datos y estadísticas confiables y actualizados, obtenidos de un Sistema Integral de Información que guarde coherencia con la realidad, la población beneficiaria, el momento y el entorno socio-económico para su aplicación. De igual manera las estadísticas brindadas por el DANE tampoco llenaron las expectativas para el planteamiento objetivo de las metas.
- No se da una correlación mínima entre las políticas del Programa de Gobierno y las metas del Plan de Desarrollo. En muchas ocasiones, las metas no tienen políticas definidas en el Programa propuesto por el alcalde y se ven políticas que no son desarrolladas por las metas.
- En relación con las políticas de Servicios Públicos Domiciliarios, se observa que la formulación del Plan de Desarrollo obedeció más al criterio de cumplir con las Leyes 142 y 152 de 1994 y no a una evaluación técnica, económica, financiera, social y ambiental que garantizará un desarrollo óptimo de este sector.

12. CONCLUSIONES

La gestión administrativa del Municipio de Pereira durante el período 1995-1997, en su conjunto fue **Deficiente**, explicado a grandes rasgos por los siguientes hechos:

1. Si bien la Secretaría de Planeación ha sufrido una importante transformación en su estructura orgánica y en sus funciones, aun se percibe debilidad en algunos aspectos

determinantes para alcanzar la potencialidad institucional, a través de un efectivo Sistema de Seguimiento, Evaluación y Control del Plan de Desarrollo del Municipio de Pereira.

En las disposiciones finales del Plan, se determina en el Artículo 93 sobre *Seguimiento y Evaluación del Plan* que “sin perjuicio de las evaluaciones y el seguimiento que al Plan de Desarrollo le hagan la Contraloría, la Oficina de Control Interno y las entidades ejecutoras, el Plan de Desarrollo será evaluado permanentemente por la Secretaría de Planeación Municipal, la Comisión del Plan del Honorable Concejo Municipal y el Consejo Municipal de Planeación.

De acuerdo con los resultados de dicha evaluación, la Administración podría solicitar al Honorable Concejo Municipal, por intermedio de la comisión del Plan, su modificación con el fin de actualizarlo de conformidad con las exigencias del mismo, bajo las directrices de la Ley 152 de 1994, lo cual en ningún momento se hizo durante el trienio.

En relación con los mecanismos internos de planificación, hay un lento desarrollo en el *Banco de Programas y Proyectos de Inversión Municipal* y en el *diseño de Indicadores para medir el avance de las metas del Plan de Desarrollo* y no se conoce ningún proyecto para la implementación de un *Sistema Integral de Información*.

2. Se percibe el divorcio entre las distintas instancias del orden central y descentralizado con la Secretaría de Planeación del Municipio en lo que tiene que ver con la formulación, seguimiento, evaluación y autocontrol de sus planes sectoriales; no está bien afianzada esta cultura.
3. El Municipio de Pereira tiene la imperiosa necesidad de repensar sus procesos y desarrollar ajustes organizacionales en las diferentes estructuras orgánicas de las entidades municipales, lo cual es fundamental para dotar al municipio del instrumento organizacional adecuado para lograr eficientemente los objetivos propuestos en el Plan de Desarrollo.
4. Se carece de un Sistema Integral de Información uniformado que se interactive entre las mismas Secretarías y las entidades descentralizadas para poder hacer un seguimiento pleno de las metas que se establezcan en el Plan de Desarrollo, como instrumento tecnológico de un eficiente Sistema de Seguimiento, Evaluación y Control para los programas, proyectos y actividades planteadas en el Plan de Desarrollo. Es poco lo que en el municipio se está haciendo para ello; las inversiones realizadas y los presupuestos aprobados así lo indican.
5. Existe desarticulación entre lo propuesto en el Plan de Desarrollo y lo proyectado por algunas entidades para ejecutar durante el trienio. Hay incoherencia entre lo que

debían ser sus propios Planes de Acción -que a su vez fueron deficientes- con el Plan de Desarrollo, lo que evidencia un deficiente Sistema de Planeación y de Dirección.

6. Hay ausencia de políticas claras en el manejo de los recursos, lo cual es producto de la improvisación y de la falta de un óptimo Sistema de Planeación y de un verdadero y efectivo Sistema de Control Interno al interior de las entidades municipales.
7. La voluntad política y administrativa frente a las acciones y estrategias planteadas dentro del Plan de Desarrollo está definiendo el destino final que se le da a los recursos para su cumplimiento, lo que es evidencia clara de los resultados deficientes obtenidos en las distintas metas de cada estrategia del Plan, donde los intereses particulares y de grupos de presión primaron sobre el desarrollo sostenido, técnico y organizado que da un buen Sistema de Planeación.
8. La falta de continuidad en los programas desarrollados, las inversiones puntuales ejecutadas y la ausencia de cuantificación, seguimiento, evaluación y control sobre los programas emprendidos, son el reflejo de la improvisación existente por parte de la administración, en el cual la ausencia de un criterio único de acción por parte del municipio hacen ver a la Secretaría de Planeación y a las Oficinas de Planeación de las entidades municipales, como entes o dependencias carentes de visión, que desconocen la problemática del Municipio y que actúan desordenadamente.
9. La Secretaría de Planeación en coordinación con la Secretaría General -en los aspectos relacionados con el parque automotor liviano y la administración de bienes-, la Secretaría de Obras Públicas y la Secretaría de Hacienda, históricamente han sido inferiores al compromiso fijado en sus funciones relacionadas con el parque automotor, pues no han sabido dirigir y articular una verdadera política de planeación para la reposición de equipos obsoletos basada en un plan de depreciación, además de la asignación de los recursos suficientes para el adecuado mantenimiento predictivo y preventivo de ellos.
10. La capacidad de negociación que presenta el estado -y en este caso el Municipio de Pereira- frente a los sindicatos continúa siendo demasiado débil a lo largo de estos años, a pesar de la superación del sindicalismo decadente que se vive en el mundo contemporáneo.
11. Varios puntos de las diferentes Convenciones Colectivas de Trabajo celebrados en los últimos siete (7) años entre el Municipio de Pereira y el Sindicato de Trabajadores del mismo, representan una gravosa carga para el Municipio de Pereira, constituyéndose gran parte de ellos en "subsidios ocultos", a cambio de bajo rendimiento y productividad, aparte de la falta de compromiso y responsabilidad de una significativa parte del personal sindicalizado, en especial en lo relacionado con la maquinaria pesada, las volquetas, el parque automotor liviano y los talleres del Municipio.

- 12.** Además de los exagerados montos en prestaciones sociales -entre el 90% y el 180%-, el Sindicato es muy oneroso para el Municipio de Pereira -lo cual se puede evidenciar en las Convenciones Colectivas de Trabajo de los últimos siete (7) años-, pues se observa en ellas que el Sindicato de Trabajadores del Municipio se constituye en una elevada carga fiscal para el Municipio de Pereira, incrementando ostensiblemente el costo de los servicios que se presta con los equipos de obras públicas y el parque automotor liviano, los cuales son atendidos en su mantenimiento y operación por trabajadores sindicalizados -con contadas excepciones en el parque automotor liviano-.
- 13.** Las estructuras orgánicas de las entidades municipales no obedecen a los principios de racionalidad y eficiencia para el cumplimiento de su misión, por cuanto están desbordadas en la cantidad de empleos, con algunos perfiles ocupacionales deficientes que presentan a las entidades como administradoras de burocracia, sin pensar que la cantidad -ajustada a las verdaderas necesidades del Municipio y sus entidades- y calidad del recurso humano, debe estar dirigido hacia el "deber ser" de los entes municipales. Esto sin considerar la vinculación de personas mediante la renovación frecuente de un gran número de contratos de prestación de servicios. Todo lo anterior está propiciando un desbordado y excesivo gasto de funcionamiento.
- 14.** Hay designación en las distintas entidades municipales de personal directivo y ejecutivo -de libre nombramiento y remoción- para los más importantes cargos que requieren liderazgo, visión y conocimientos, a partir de criterios fundamentados en los compromisos políticos o como producto de grupos de presión, por encima de los aspectos profesionales académicos, técnicos, de experiencia, de especialización y de formación específica.
- 15.** No se observa el cumplimiento a cabalidad de la Ley 87 de 1993 sobre el Sistema de Control Interno, ni del Decreto Reglamentario 1826 de 1994; igualmente tampoco se están aplicando eficientemente las Directivas Presidenciales sobre Control Interno 02 de 1994 y 01 de 1997 en ninguna de las entidades del Municipio de Pereira.
- 16.** La formulación del Plan de Desarrollo con su Plan de Inversiones se manifiesta como un producto de la aplicación de la Ley para el cumplimiento de un requisito legal y no como un instrumento de planeación, donde se definen las necesidades de la población y se plantean las soluciones inmediatas. A la imprecisión en la elaboración del Plan de Desarrollo, se suma la improvisación registrada en las entidades en el manejo de sus recursos, lo cual demuestra el bajo compromiso de la Administración Municipal en la atención y solución integral de la problemática existente.
- 17.** A pesar del movimiento telúrico de Febrero de 1995 y de conocerse la situación fiscal que traía el Municipio de Pereira en todas sus entidades para el momento de la aprobación del Plan de Desarrollo -17 de Mayo de 1995-, al parecer estos factores no fueron tenidos en cuenta en la proyección financiera y en el planteamiento de las metas dentro del Plan, lo cual incidió en su ejecución. Sin embargo, no se pueden

desconocer imprevistos y factores exógenos tales como fenómenos naturales - inundaciones e incendios- y crisis económica -cafetera y del comercio y la industria en general-.

- 18.** En síntesis, se puede concluir que con todos los elementos de juicio presentados a través de toda la Evaluación de Gestión y de Resultados del Municipio de Pereira, la gestión administrativa del mismo -en su conjunto- durante el período 1995-1997, fue deficiente.

13. CONSIDERACIONES

Partiendo de los hallazgos detectados en la Evaluación de Gestión y de Resultados del Municipio de Pereira sobre el Plan de Desarrollo realizado durante el período 1995-1997, es necesario que la administración municipal, emprenda un Plan de Acción de redireccionamiento, para que en el menor tiempo posible se acometan los correctivos indispensables, con el propósito de buscar mejores resultados de eficiencia, economía, eficacia y equidad en un entorno de desarrollo sostenible, en el cumplimiento de la misión constitucional del Municipio y de sus entidades descentralizadas.

Con ese propósito, con la Contraloría de Pereira se suscribe el Acta de Compromiso, donde se detallan las observaciones para que la Administración defina las acciones correctivas, designe responsables y fije plazos. Sobre esta Acta, el organismo de control realizará seguimiento.

Para lograrlo, se deben tener en cuenta unas consideraciones generales y unas específicas, para las cuales la Administración Municipal debería definir los ajustes a los Planes de Acción de sus Secretarías y entes descentralizados.

13.1 CONSIDERACIONES GENERALES

Las consideraciones generales, las cuales son estructurales, se fundamentan en las deficiencias administrativas encontradas en el Municipio en el proceso de la Evaluación de Gestión, que de aplicarse propiciarían las condiciones para hacer de Pereira una ciudad con mejores niveles de vida, más competitiva regional y nacionalmente, redundando en una mejor redistribución del ingreso, cubrimiento de servicios con más equidad y por ende se generaría un mayor bienestar social en la población pereirana.

13.1.1 Aspectos para la Modernización del Municipio de Pereira, hacia la efectividad. El Municipio de Pereira, tanto en sus entidades ejecutoras como en la organización de control, debe emprender a la mayor brevedad posible el desarrollo de programas, proyectos y actividades que lo encaminen hacia la modernización institucional, en los siguientes aspectos fundamentales:

- ◆ Fortalecimiento Institucional.
- ◆ Educación.
- ◆ Fortalecimiento de la Participación Comunitaria, -Control Social-.

13.1.1.1 Fortalecimiento Institucional. El desarrollo de este aspecto implica la atención especial sobre los ciclos administrativos de *la Organización, la Planeación y el Control*.

A. Organización. Se recomienda la revisión, el diagnóstico, las reformas o ajustes organizacionales de las entidades municipales, con la elaboración de los manuales de funciones generales y específicas y de procedimientos, sistematización de procesos y procedimientos y la implantación de adecuadas políticas en los procesos administrativos del Recurso Humano, que contribuya a la modernización de las estructuras orgánicas municipales en todas sus entidades, fortaleciendo aquellos procesos que apunten al cumplimiento de la misión constitucional del Municipio y muy especialmente los de Planeación, Control Interno y Administración de las Finanzas Públicas.

Basados en evaluaciones, experiencias y observaciones recientes, se considera que para efectos de adelantar procesos de reformas y ajustes organizacionales, no es conveniente recurrir únicamente a sus propios funcionarios por las siguientes razones:

- Los funcionarios del Municipio han sido vinculados en las respectivas entidades para desempeñar funciones administrativas o misionales previamente definidas, las cuales son diferentes a las relacionadas con diseños organizacionales, sin tener en cuenta, la probable ausencia de formación académica y experiencia específica de dichos funcionarios sobre Desarrollo Organizacional.

Si hacen diagnósticos, realizan los ajustes y elaboran los manuales, apoyados exclusivamente en los funcionarios internos, dejan de cumplir sus funciones para las cuales fueron contratados, o las hacen deficientemente, violando normas de Carrera Administrativa o de Contratación Pública.

- Los funcionarios involucrados en un proceso de reforma o ajuste administrativo, por lo general actúan en beneficio propio, buscando favorecer sus intereses particulares y muchas veces defendiendo intereses de grupos de presión sesgando los resultados, lo cual le resta objetividad al proceso.
- La Consultoría especializada es la mejor opción, que permite con más experiencia, profesionalismo y objetividad, desarrollar los procesos de transformación y ajustes institucionales, tal como lo ha comprobado la Contraloría Municipal de Pereira, evitándose la influencia directa o indirecta de funcionarios y grupos de presión.
- La Consultoría Organizacional en un ejercicio participativo, es más efectiva en sus resultados cuando analiza información conseguida a través de encuestas, entrevistas, reuniones de grupos con los funcionarios y clientes externos de la entidad.

Sería conveniente que la actual Administración Municipal considerara las razones descritas anteriormente sobre las ventajas de la Consultoría de Desarrollo Organizacional, contratada con expertos y sopesara las consecuencias que hacia el futuro pueda acarrear una mala decisión.

Se sugiere que estas observaciones sean tenidas en cuenta para las Reformas Administrativas que actualmente está adelantando el Municipio, centralizando funciones de algunas entidades, fusionando y haciendo ajustes en otras.

Con relación a las Reformas Administrativas que desarrolla en el momento el Municipio, no se puede desconocer, ni ignorar la preocupación que la Contraloría Municipal tiene frente a este tema.

De acuerdo al conocimiento que tiene el órgano de control sobre todas las entidades municipales, además de lo observado en la Evaluación de Gestión y de Resultados del Municipio en el período 1995-1997, se puede apreciar que es más viable organizacional, técnica, administrativa, financiera y funcionalmente, entidades descentralizadas que incorporadas al sector central, donde prevalecen graves fallas de *Organización, Planeación, Dirección y Control Interno*, tal como se puede apreciar en los hechos y hallazgos encontrados en esta evaluación.

Si se realizan diagnósticos organizacionales de manera integral y fundamentados en la funcionalidad organizacional que se requiere para cumplir el Plan de Desarrollo, el cual sintetiza la misión constitucional del Municipio, su “deber ser”, a partir de los cuales se desarrollen las reformas y ajustes organizacionales con prospectiva, objetividad y profesionalismo, contratando consultores especializados, es muy probable que se logre una efectiva Modernización Institucional del Municipio y sus entidades y cualquier inversión realizada ahora, en el tiempo sería un ahorro reflejado en organizaciones municipales eficientes.

Es de anotar que a partir del proceso de Evaluación de Gestión del Municipio, se encontró falencias en la propia organización de la Contraloría de Pereira, pues para realizar un control fiscal más efectivo al municipio sobre un Plan de Desarrollo, se requiere una estructura organizacional más flexible, dinámica y tecnificada. En este sentido ya se están haciendo los correctivos pertinentes y se espera que las entidades fiscalizadas del municipio hagan lo propio, en la búsqueda de una eficiente gestión administrativa.

B. Planeación. Se observa la necesidad de poner en marcha el Sistema de Planeación Municipal, bajo la responsabilidad de la Secretaría de Planeación Municipal, cuyo accionar se fundamente sobre el cumplimiento del Plan de Desarrollo Municipal, el Plan Plurianual de Inversiones y los Planes de Acción específicos, involucrando a los Secretarios Municipales, Gerentes, Directores de las entidades descentralizadas, sus

Oficinas de Planeación, Oficinas de Control Interno y Consejo Municipal de Planeación. Como instrumento de planeación y de control, es indispensable:

- Diseñar y poner en marcha un efectivo Sistema de Seguimiento, Evaluación y Control que sea aplicable sobre las estrategias, políticas, programas, proyectos y actividades del Plan de Desarrollo del Municipio de Pereira para el período 1998-2000, bajo la responsabilidad de la Secretaría de Planeación.

Para lograrlo, se deben incorporar al proceso a los actores responsables en el Municipio de Pereira de las actividades relacionadas con el seguimiento, la evaluación y el control en el cumplimiento de las metas fijadas en el Plan de Desarrollo y de los presupuestos asignados para su ejecución en el Plan de Inversiones. Ellos son:

- ♥ El Alcalde Municipal
- ♥ El Secretario de Planeación Municipal
- ♥ Los demás Secretarios de Despacho
- ♥ Los Gerentes y Directores del sector descentralizado
- ♥ Los Jefes de dependencias municipales centralizadas y descentralizadas
- ♥ Las Oficinas de Planeación de las entidades descentralizadas
- ♥ Las Oficinas de Control Interno
- ♥ El Concejo Municipal de Pereira
- ♥ El Consejo de Gobierno Municipal
- ♥ El Consejo Municipal de Planeación
- ♥ La Contraloría Municipal de Pereira
- ♥ **Las Veedurías Ciudadanas -Control Social-**

En los procesos de Control, se integra la Participación Comunitaria como *Control Social*, a través de las Veedurías Ciudadanas impulsadas por la Contraloría y la Personería Municipal, la Superintendencia de Servicios Públicos y otras entidades públicas o privadas.

Como herramientas para el Sistema de Seguimiento, Evaluación y Control, se requieren:

1. Diseñar y aplicar Indicadores para las diferentes actividades, proyectos y programas del Plan de Desarrollo 1998-2000, con el fin de medir los avances y logros de sus metas.
2. Optimizar y poner en marcha el Banco de Programas y Proyectos de Inversión Municipal y establecer mecanismos que garanticen su efectivo funcionamiento.
3. Diseñar, adquirir y poner en funcionamiento un Sistema Integral de Información, en ambiente INTRANET, que incluya a todas las entidades y dependencias del Municipio.

El Sistema Integral de Información debe ser proyectado a partir de la sistematización de los procedimientos definidos para la realización de las actividades que desempeñan los funcionarios, en relación con sus funciones específicas, lo que conlleva a la simplificación de dichos procedimientos, facilitando el desarrollo de los procesos de la gestión pública del Municipio de Pereira y sus entidades.

Un Sistema Integral de Información para el Municipio de Pereira debe estar conformado además del Hardware y de la Red Lógica de Datos y de Regulación de Energía, de: 1-. Sistemas Operativos individuales y de red 2-. Software de apoyo a la red de informática, 3-. Software de Ofimática, 4-. Software Administrativo y Financiero para el apoyo a la misión -programas de Contabilidad, Presupuesto, Nómina, Tesorería, Inventarios, Cartera, Administración de Recurso Humano y Administración de Impuestos-, 5-. Software aplicativo a la misión -paquetes estadísticos, de seguimiento, evaluación y control, entre otros específicos por entidad- y 6-. Sistema de Información Georeferenciada, SIG.

Todo ello conservando la homologación, compatibilidad, homogeneidad y los estándares internacionales con las normas ISO 9000 y relacionados y guardando la uniformidad tecnológica en todas las entidades municipales, en ambiente Intranet.

El Software Administrativo y Financiero para el apoyo a la misión deberá además interactuar en el Sistema Integral de Información con la información generada del manejo de las finanzas públicas, aplicando el Plan General de Contabilidad Pública como parte integrante del Sistema Nacional de Contabilidad, que reglamenta el manejo administrativo de registros de Activos, Pasivos, Patrimonio, Ingresos, Gastos, Costos y Cuentas de Planeación y Presupuesto, convirtiéndose en una herramienta idónea para facilitar el desempeño oportuno y eficaz de quienes administran el Sector Público.

Un Sistema de Información tecnificado para la administración de las finanzas públicas -el cual debe ser integrado- que permita altos niveles de confianza, debe incorporar entre otros, módulos de contabilidad, cartera financiera, inventarios, nómina, recursos humanos, tesorería, presupuesto, activos fijos y bienes muebles e inmuebles de acuerdo a los procedimientos que utilice cada entidad.

Hoy se consiguen en el mercado, módulos para la administración del área financiera que se ajustan al Plan de Cuentas utilizado por el sector, generando los Estados Financieros necesarios y que pueden manejar de manera integral centros de costos, presupuesto, cartera, índices financieros, entre otros.

Igualmente debe agregar al Sistema, el software convencional de ofimática - procesador de palabras, hoja de cálculo, presentaciones y agenda, entre otros- para facilitar con las más modernas tecnologías en Informática y Telecomunicaciones la labor de los funcionarios.

Para alcanzar altos niveles de eficiencia, productividad y organización en el manejo de la información, que esté disponible en línea en forma clasificada, confiable y en tiempo real, el Sistema Integral de Información deberá incorporar software aplicativo misional que permita con el registro de información sobre los programas, proyectos y actividades y utilizando indicadores para la medición de sus logros y avances, hacer el seguimiento, la evaluación y el control de las metas del Plan de Desarrollo en todas las entidades municipales de manera simultánea en red.

De esa manera el Sistema Integral de Información como herramienta esencial de una organización moderna, que incluye los computadores instalados en redes lógicas de datos y de regulación eléctrica con el software respectivo, facilitará el seguimiento, evaluación y control del Plan de Desarrollo y del Plan de Inversiones del Municipio de Pereira, suministrando y compartiendo información ágil, confiable, suficiente, clasificada y en tiempo real para la oportuna toma de decisiones.

Para ello es necesario crear procedimientos que garanticen la integralidad, seguridad y consistencia de la información, con mecanismos que aseguren el adecuado flujo de ésta, para que esté disponible rápidamente donde se requiera, de manera confiable.

Es indispensable la uniformidad, compatibilidad y homologación tecnológica, tanto en hardware como en software, con el propósito de unificar el procesamiento y la presentación de la información y “se hable el mismo lenguaje” en todos los entes municipales.

C. Control Interno. Se requiere que el Municipio implemente un efectivo Sistema de Control Interno, que propicie la máxima eficiencia y la búsqueda de la productividad y del mejoramiento continuo hacia la calidad total, en concordancia con la Ley 87 de 1993 sobre el Sistema de Control Interno, el Decreto Reglamentario 1826 de 1994 y las Directivas Presidenciales sobre Control Interno 02 de 1994 y 01 de 1997.

Un adecuado Sistema de Control Interno debe permitir la evaluación del rendimiento institucional e individual y la creación y mantenimiento de un clima organizacional favorable y proactivo.

Este sistema y sus mecanismos de apoyo deben constituir en el Municipio de Pereira, un plan de organización de todos los métodos y procedimientos adoptados por la administración, para coadyuvar al logro de los objetivos institucionales y administrativos, asegurar la conducción ordenada y eficiente de las entidades municipales, salvaguardar los activos y bienes municipales, prevenir fraudes y errores, garantizar la corrección a tiempo de los registros financieros, administrativos y técnicos y preparar oportunamente los informes necesarios para asegurar la correcta marcha de la Administración Municipal de Pereira.

El Sistema de Control Interno tiene que ser una cultura de la autoevaluación permanente, asumida de modo colectivo por la administración que garantice que los procesos se optimicen en el Municipio de Pereira. Debe comenzar por mejorar sus propios sistemas de registro de información financiera, de administración de información, de elaboración de indicadores y de interpretación del contexto institucional.

La buena marcha y el estado del Municipio se determinan por la calidad de su administración financiera, su Sistema de Planeación, un óptimo Sistema Integral de Información y su Sistema de Control Interno.

13.1.1.2 Educación. Para difundir ampliamente el conocimiento de las acciones del Estado, de los procesos, funciones y procedimientos que la Administración Municipal realiza para alcanzar su misión constitucional sintetizada en el Plan de Desarrollo del Municipio, de la normatividad que enmarca sus actividades, del papel del Municipio frente a la ciudadanía y del funcionamiento organizacional de las entidades estatales, entre otros aspectos educativos, es necesario que el Municipio de Pereira emprenda un completo Programa de Educación a los funcionarios de todas las entidades municipales, que comprenda:

- Capacitación específica en áreas funcionales relacionadas con el cumplimiento del Plan de Desarrollo del Municipio, a través de Cursos, Foros, Seminarios, Conferencias y Talleres.
- Entrenamiento en actividades laborales sobre procedimientos tecnológicos.
- Apoyo para la formación académica complementaria de los funcionarios que están en Carrera Administrativa.
- Sensibilización a los funcionarios sobre los valores sociales e institucionales en relación con el compromiso, el sentido de pertenencia y de servicio, la honradez, la solidaridad y la autoestima, entre otros.
- Difusión, publicidad y comunicación, al interior y hacia la ciudadanía pereirana como cliente externo, sobre las acciones que emprenda la Administración Municipal en cumplimiento de su misión.

Con el propósito de contribuir a la sensibilización de la comunidad pereirana para que realice el Control Social a las acciones municipales, que con sentido de pertenencia y compromiso se involucre como doliente, por ser ella quien tributa y finalmente recibe los beneficios de la buena o mala gestión municipal en el logro de sus objetivos trazados en el Plan de Desarrollo, la Contraloría Municipal de Pereira también está adelantando programas de educación en el proceso de formación de Veedurías Cívicas en el Municipio de Pereira.

13.1.1.3 Fortalecimiento de la Participación Comunitaria. Para hacer posible el Control Social sobre las acciones que realiza el Estado, es indispensable integrar en la dinámica participativa de la gestión administrativa del municipio a la Ciudadanía Pereirana, para lo cual la Contraloría Municipal de Pereira, está desarrollando el siguiente programa, en el que se espera más apoyo a la gestión comunitaria por parte de las entidades municipales:

- Conformación de Veedurías Ciudadanas en la ciudad de Pereira, sobre proyectos específicos de interés colectivo.
- Apoyo Logístico con:
 - **Materiales, documentos, boletines y fotocopias de los diferentes aspectos de los proyectos en ejecución.**
 - **Asesoría Técnica y Jurídica con profesionales de la Contraloría, en relación con el desarrollo y ejecución de los proyectos y programas vigilados.**
 - **Capacitación a través de cursos, seminarios, conferencias y talleres a los Veedores Ciudadanos y a Líderes Comunitarios de la ciudad.**
- Desarrollo e implantación de un Sistema de Seguimiento y Evaluación a la gestión comunitaria.
- Fortalecimiento al interior de la Contraloría Municipal de Pereira de la Oficina de Participación Ciudadana.
- Desarrollo de programas, proyectos y actividades para organizar a la sociedad civil en aras de impulsar el Control Social con la ciudadanía de Pereira.

13.2 CONSIDERACIONES ESPECÍFICAS

- Con el objeto de establecer un efectivo seguimiento, evaluación y control sobre el Plan de Desarrollo de Pereira para el período 1998-2000, se requiere:
 - * Realizar, tan pronto como sea posible, un taller de retroalimentación con propósitos de redireccionamiento y ajustes del Plan de Desarrollo, entre funcionarios directivos del Municipio, el Concejo Municipal, el Consejo Territorial de Planeación y la Contraloría Municipal de Pereira, el cual sería convocado por la Secretaría de Planeación del Municipio.

En dicho taller deberían participar los distintos Secretarios de despacho, Gerentes y Directores de institutos descentralizados con sus respectivos Jefes de Oficinas de Planeación y de Control Interno, por ser estos funcionarios los principales responsables de la buena gestión administrativa del Municipio y quienes deben conformar el Sistema de Seguimiento, Evaluación y Control sobre los programas, proyectos y actividades del Plan de Desarrollo que garantice su eficaz cumplimiento.

- * Revisar la formulación de las metas y sus indicadores del nuevo Plan de Desarrollo, para lo cual la Contraloría Municipal deberá dar la asesoría y apoyo necesario. Esto con el fin de dichas metas puedan ser medibles en su alcance y en el tiempo.
 - * Elaborar inmediatamente los Planes de Acción por Secretarías, dependencias municipales e Institutos descentralizados -si es que no se han elaborado-, a fin de considerarlos en el Plan Anual Operativo de Control Fiscal por parte de la Contraloría Municipal.
 - * Establecer, como lo ordena la Ley 190 en su artículo 48 sobre normas de moralización en la administración pública, los manuales de indicadores de gestión, para que las entidades municipales controlen internamente los logros de sus actividades, proyectos y programas, tal como están formulados en el Plan de Desarrollo, el Plan Plurianual de Inversiones y los respectivos Planes de Acción.
- Tomar decisiones frente al futuro de las entidades descentralizadas: Aeropuerto Internacional Matecaña y Plaza de Ferias del Municipio, respecto de las cuales la Contraloría considera que sean privatizadas.
 - Determinar el valor -a precios constantes- de los bienes del Municipio de Pereira, realizando el inventario de bienes muebles e inmuebles de sus entidades centralizadas y descentralizadas, para consolidar más fielmente la Información Financiera, Económica y Social reflejada en el Plan General de Contabilidad Pública del municipio.
 - Se considera que antes de continuar el proceso de centralización de algunas entidades actualmente descentralizadas, se debe realiza un análisis más profundo de la verdadera conveniencia organizacional, técnica, administrativa y financiera en el tiempo, de tales medidas de ajuste organizacional. Es pertinente hacer un proyecto integral que transforme organizacionalmente las entidades municipales, tal como se propone en las consideraciones generales. La experiencia en otras entidades nacionales así lo demuestra.
 - Consecuente con lo anterior, el desbordado y excesivo gasto de funcionamiento obliga además a adelantar un importante proceso de ajuste fiscal. Es necesario reducir significativamente el gasto de funcionamiento de acuerdo a la realidad misional del municipio y en concordancia con los principios de racionalidad, de eficiencia y de

economía, a fin de priorizar en inversión pública realizando obras que aporten beneficio a la comunidad.

- En el caso de la Secretaría de Control Físico, se considera que las funciones de control realizadas por esta Secretaría podrían ser asignadas nuevamente a la Secretaría de Gobierno, a través de un Departamento, especialmente en lo relacionado con el manejo del espacio público.
- Realizar un Plan de Acción que conlleve a la transformación organizacional en el Municipio de Pereira, la cual separe los procesos relacionados con el parque automotor del Municipio y se contrate con particulares todos los servicios de maquinaria pesada, volquetas y parque automotor liviano, es decir, desarrollar un programa de Reingeniería Corporativa y de Procesos en busca de una Administración Pública más competitiva, que le permita al Municipio ser más eficiente en lo social, dejando los procesos y funciones operativas al sector privado.

Se debe apuntar a resolver la ineficiencia, la inoperancia, los sobrecostos y el despilfarro que presenta el Municipio de Pereira, en lo que tiene que ver con la administración, posesión y operación del parque automotor, tanto liviano como pesado.

- Realizar estudios -a través de Consultoría preferiblemente-, del costo anual del Sindicato de Trabajadores del Municipio durante los últimos cinco (5) años, con el fin de establecer la relación beneficio-costo de los servicios del personal sindicalizado dentro de los Costos de Posesión y Operación del Parque Automotor del Municipio de Pereira.

BIBLIOGRAFÍA

BARBOSA, Cardona Octavio. Control y Eficacia en al Gestión Pública. Santafé de Bogotá D.C. ESAP. Escuela Superior de Administración Pública. 1997. 221 p.

BETANCUR, Aguilar Jorge Hernán. El Control Fiscal en Colombia. Medellín. 1995. 508 p.

BLANCO, Luna Yanel. Normas y Procedimientos de la Auditoría Integral. Santafé de Bogotá D.C. 1998. 328 p.

CONTRALORÍA MUNICIPAL DE PEREIRA. Compendio de Leyes. Vademécum de normas de uso general en la administración Pública y los organismos de Control Fiscal. Pereira. Contraloría Municipal. 1997. 337p. Primera Edición.

CONTRALORÍA MUNICIPAL DE PEREIRA. Compendio de Leyes. Pereira. Postergraph. 1998. 514 p. Segunda Edición.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. Control y Evaluación de la Gestión Pública. Los desafíos de la nueva Constitución. Santafé de Bogotá D.C. D.N.P. Colombia. 1992. 338 p.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. Planes de Desarrollo. Sistemas de Seguimiento y Evaluación. Santafé de Bogotá D.C. D.N.P. CID. Centro de Investigaciones para el Desarrollo. Universidad Nacional de Colombia. Secretaría de Información y de Sistemas de la Presidencia de la República. 1993. 293 p.

GESTIÓN DE EMPRESAS PÚBLICAS MUNICIPALES. Módulo autoformativo. ESAP. Centro de publicaciones. Santafé de Bogotá. 1992. 361 p.

JOUNES, Moreno Diego. Nuevo Régimen del Control Fiscal. Santafé de Bogotá D.C. Biblioteca Jurídica Dike. 1995. 423 p.

LEVIN, I. Richard. RUBIN, S. David. Estadística para Administradores. Phh Pretince Hall. Mexico. 1996. 1.018 p.

OSPINA, William. CARVAJAL, Patricia. Manual para la evaluación cuantitativa de la gestión humana en las organizaciones. Universidad Tecnológica de Pereira. 1994. 45 p.

TORRES, García Patricia. Cortés, Ramírez Adolfo. Indicadores de Gestión y de Resultados. Metodología. Santafé de Bogotá D.C. Contraloría General de la República. Colombia. 1994. 387 p.

QUINTERO, Uribe Víctor Manuel. Evaluación de Proyectos Sociales -Construcción de Indicadores-. Santiago de Cali. Universidad San Buenaventura. 1997. 337 p.

Información recibida de las entidades municipales sujetas al control fiscal, a partir de requerimientos específicos y de la rendición de la cuenta dados a la Contraloría Municipal de Pereira durante los años 1995, 1996 y 1997.

Información y documentos de las evaluaciones y auditorías realizadas por la Contraloría Municipal de Pereira, durante los años de 1995, 1996 y 1997.

NORMATIVIDAD

Constitución Política de Colombia 1991.

Ley 42 de 1993.
Organización del Sistema de Control Fiscal.

Ley 152 de 1994.
Ley Orgánica del Plan de Desarrollo.

Acuerdo 035 de Mayo 17 de 1995.
Plan de Desarrollo, Municipio de Pereira, 1995-1997.

Programa de Gobierno del Dr. Juan Manuel Arango Vélez, período 1995-1997.

Ley 136 de 1994.
Normas para Modernizar la Organización y el Funcionamiento de los Municipios.

Ley 87 de 1993.
El control interno en las entidades del Estado.

Ley 100 de abril 23 de 1993.
Seguridad Social.

Ley 142 de 1994.
Ley de los Servicios Públicos Domiciliarios.

Ley 80 de 1993.
Estatuto General de Contratación Administrativa.

Ley 99 de 1993.
Ley del Medio Ambiente.

Resolución 3466/94, de la Contraloría General de la República.
Rendición de Cuentas. Revisión.
Responsabilidad Fiscal. Jurisdicción Coactiva.

Resolución 3593/95, de la Contraloría General de la República.
Procedimiento administrativo sancionatorio aplicable por la Contraloría General de la República.

Decreto Reglamentario 1826 de 1994.

Las Oficinas y Comités de Coordinación de Control Interno en los organismos de la nación.

Directiva Presidencial 02 de 1994.
Lineamientos de Control Interno.

Directiva Presidencial 01 de 1997.
Desarrollo de Control Interno.

Decreto 111 de Enero de 1996.
Estatuto Orgánico de Presupuesto.

Resolución 444 de Noviembre de 1995.
Plan General de Contabilidad Pública.

Normatividad relacionada con el cumplimiento de la misión de las entidades municipales.

Acuerdos de la creación de las distintas entidades municipales.