

8. DIMENSION INSTITUCIONAL: UN MUNICIPIO DE RECIENTE CONSTRUCCION

8.1 LA INSTITUCIONALIDAD: UNA RACIONALIDAD DEL TERRITORIO

Comprender la institucionalidad implica mantener una relación con el entorno nacional y las tendencias globales, que inspiran a la sociedad a transformarse en la búsqueda de la equidad social, económica y ambiental, la cual es mediada por la administración pública a través de sus diferentes expresiones nacionales, regionales, departamentales y municipales.

Estas expresiones han sufrido cambios sustanciales en la historia de Colombia, en la medida en que las formas de administrar el desarrollo de la nación y los territorios mantenía una estructura centralista, que asfixió las posibilidades de las iniciativas locales, departamentales o regionales, sujetas a unas intenciones nacionalistas que no insertaban al territorio en su gestión.

Este centralismo fue constituyendo una fuerza nacional en ciertos territorios, que por vocación o concentración del poder estructuraron una posibilidad nacional de identidad social, concentración del capital y el valor agregado, concentración de la población, que a su vez fueron requiriendo nuevos escenarios para su desenvolvimiento, pero que aún no era parte de esa estructura.

Estas condiciones conllevaron a un colapso natural de la administración pública, la cual aún no contaba con los instrumentos administrativos, humanos, técnicos, tecnológicos, logísticos y económicos, para afrontar las nuevas lógicas descentralistas del país y la globalización del desarrollo²⁵.

San Alberto nace de una iniciativa nacional, que poco a poco ha sido apropiada y transformada en mínimos componentes por la gente que aun sigue viviendo el proceso de construcción de un territorio. La Palma Africana, sirvió de cohesión para la conformación de un mercado y la formación de un nuevo municipio con una dinámica fuerte. No se puede desconocer la importancia de su posición geográfica, ubicada en la salida de dos

²⁵ Comprender en una forma sucinta el proceso descentralista, implica tomar al pie de la letra apartes del documento DESCENTRALIZACIÓN EN COLOMBIA - NUEVOS DESAFÍOS Documento preparado en equipo, conformado por Martín Bes (INT/FIS), Rafael Hernández (RE3/OD5) y Carlos Oliva (RE3/OD5), quien lo coordinó. Ivania Rivas (RE3/RE3) estuvo a cargo del arreglo y producción final. Departamento Regional de Operaciones 3; División de Países 5.

grandes troncales, pero aun antes de esto el producto de la Palma, era el que marcaba el rumbo del territorio.

Aunque San Alberto puede haber tenido la posibilidad de formar gente y lideres de su desarrollo, estas posibilidades se han visto sesgadas en la actualidad ante el conflicto social que se hace latente en una zona de tanta potencialidad como esta.

8.1.1 Introducción

Muchos países de la región están reconociendo las bondades de contar con un esquema de descentralización fiscal y administrativa. Entre los países con gobiernos unitarios, Colombia es probablemente la nación que más ha avanzado en su proceso de descentralización. Las razones que motivaron tal empresa fueron muchas, tanto de orden político como económico. La Constitución de 1991 recoge este sentimiento descentralizador y sienta las bases para profundizar un proceso que se había iniciado algunos años antes. Sin embargo, la realidad ha demostrado que se requiere mucho más que una nueva constitución para alcanzar los objetivos trazados.

Las leyes que intentan desarrollar este instrumentos político, han sido muchas veces malinterpretadas, o llevadas a la practica sin tomar el espíritu que las creo, y antes que contribuir a la construcción de un territorio, lo desmembran, a fin de intentar llegar hasta una mínima parte funcional, encontrando como consecuencia que de una parte institucional a una social en conflicto, no se encuentra eco o replica, por lo cual se cae en una inercia en donde solo se preocupa el colectivo por tomar lo cotidiano como subsistencia.

8.1.2 Antecedentes

La Constitución de 1886 definió a Colombia como un estado centralizado políticamente y descentralizado administrativamente. Ello se tradujo en una relación vertical de poder en la que los actos de una autoridad debían ser refrendados por la autoridad inmediatamente superior; así, el Presidente era, en última instancia, responsable de los actos de gobierno. La descentralización administrativa era básicamente territorial, en el sentido de que el poder ejecutivo definía y decidía sobre algunas funciones y responsabilidades de los departamentos y los municipios, tales como el cobro de ciertos impuestos.

El esquema básico de la descentralización administrativa se mantuvo durante la mayor parte del siglo XX, a pesar de las presiones naturales resultantes de la lucha por el poder entre los partidos liberal y conservador, cada uno de ellos con su propia concepción del papel del Estado. El país experimentó una serie de cambios políticos que condujeron a un período de violencia a mediados de siglo que culminó, en cierta forma, en 1957 con la conformación del Frente Nacional, cuando se hizo explícita la repartición del poder entre los dos partidos. La sucesión presidencial entre ambos partidos duró hasta 1978, y el reparto de las cuotas de poder terminó definitivamente en 1986.

En 1968, se aprobó una reforma constitucional en la que se acuñaba el término de descentralización técnica o por servicios, lo que significaba básicamente la presencia legal de las empresas públicas. Se incorporaron tres categorías jurídicas de empresas públicas de acuerdo al grado de participación del gobierno: Establecimientos públicos, empresas industriales y comerciales y sociedades mixtas. De esta manera, se incluyó activamente una nueva categoría descentralizada en el espectro territorial. La reforma constitucional de 1968 también creó el "Situado fiscal", mecanismo a través del cual se transfieren recursos a los departamentos en función de los ingresos ordinarios de la nación, con el objeto de financiar actividades en las áreas de salud y educación. Por añadidura, la ley 33 de 1968 estableció la "Cesión a los municipios", monto transferido a esas entidades en función del impuesto sobre las ventas.

En la década de los años 80, se sumaron a los conceptos de descentralización administrativa y técnica las discusiones sobre descentralización fiscal, con un énfasis particular en el desarrollo municipal. La ley 14 de 1983 aumentó la autonomía tributaria de las entidades territoriales y modernizó y amplió las bases de sus gravámenes, sobre todo el catastro. La ley 12 de 1986 hizo creciente el porcentaje del impuesto al valor agregado (IVA) que se traspasaba a los municipios, y decretos posteriores (El 077 de 1987, por ejemplo) definieron una serie de responsabilidades municipales, en particular la provisión de servicios sociales básicos. En 1986 se dio un paso importante en materia de descentralización política al establecerse, a través del Acto Legislativo No 1, la elección popular de los alcaldes a partir de 1988. El ímpetu que se observa en el proceso de descentralización a partir de 1986 coincide con el término del reparto de cuotas de poder entre los dos partidos principales, lo que revela la intención de incorporar a las elites locales al sistema político.

Así, a fines de los años 80 el país había llevado a cabo una serie de tentativas en materia de descentralización, aunque la mayoría de ellas implantadas casuísticamente y sin tener en cuenta una estrategia que vinculase los esfuerzos en materia política, institucional, administrativa y fiscal. La necesidad de ordenar el proceso en el marco de un sentimiento generalizado de que las instituciones preexistentes no eran capaces de enfrentarse con éxito a los desafíos políticos y de seguridad ciudadana motivaron la presión popular en favor de una nueva Constitución.

La Constitución de 1991 y el nuevo marco para la descentralización

A principios de la década de 1990, Colombia se encontraba en medio de la zozobra social y política. Cuatro de los candidatos a la Presidencia de la República habían sido asesinados, y el narcotráfico expandía su poder económico y ejercía su presencia en la escena política de forma violenta. Esto se reflejó en el desasosiego de una sociedad civil sumida en una crisis institucional y política arraigada. Ante esta situación, se propuso que el pueblo manifestara en las elecciones del partido liberal su intención de cambiar la Constitución de 1886. La respuesta fue abrumadora y condujo al presidente Barco a legitimar esta opción en las elecciones oficiales de mayo de 1990. El 93 por ciento de la población se manifestó a favor del cambio, y en diciembre de ese año se eligió a la nueva Asamblea Constituyente.

La Asamblea tomó la iniciativa de cerrar el Congreso y convocar nuevas elecciones en las que los constituyentes no podrían participar. La Asamblea estuvo dominada por el pluralismo político, en parte como expresión de la crisis institucional del momento. Los dos principales partidos políticos colombianos alcanzaron tan sólo el 40 por ciento de los votos, a la vez que hubo una fuerte presencia del M19 (Grupo ex - guerrillero que obtuvo un 26 por ciento de los votos), el Movimiento de Salvación Nacional y los representantes regionales e independientes. El pluralismo relativo y la ausencia de los políticos tradicionales promovieron en cierta forma la tendencia descentralizadora que se plasma en la Constitución de 1991.

La concepción del nuevo ordenamiento político y administrativo se debatió entre los conceptos de federalismo y de centralismo, como sucediera en el siglo pasado. No obstante, en esta ocasión se optó por un modelo intermedio. En este sentido, el artículo 1o de la Constitución de 1991 define a Colombia como un "...Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, participativa y pluralista, ...". Los conceptos que definen a esta constitución son los de igualdad, participación y paz.

En el ámbito político, la nueva constitución sirvió de base para reformar las instituciones públicas y responder a la creciente violencia en el país. Se trató de aumentar la legitimidad del estado adoptando el concepto de la gobernabilidad y se promovió una mayor participación de la ciudadanía en la toma de decisiones con el fin de unificar al país. La denominada "Democracia participativa" creó una serie de instrumentos destinados a aumentar la participación comunitaria, y figuras tales como la iniciativa popular legislativa, el cabildo abierto, la consulta popular, el plebiscito, el referendo y la revocación de los mandatos de gobernadores y alcaldes quedaron refrendadas en la Constitución. Asimismo, se crearon mecanismos para reformar la constitución, antes potestad exclusiva del Congreso. Por otro lado, se reforzaron las funciones y responsabilidades de los poderes legislativo y judicial con el fin de lograr un equilibrio de poderes en detrimento del presidencialismo característico del sistema político colombiano.

Además, se instauró la figura del vicepresidente, la autonomía del Banco de la República y, en el plano judicial, se crearon la Fiscalía General de la Nación y el Consejo Superior de la Judicatura.

En el plano administrativo, el nuevo ordenamiento implicó una recomposición de funciones a nivel central, recayendo las mayores responsabilidades sobre el Ministerio del Interior (MIN) y el Departamento Nacional de Planeación (DNP). La ley 199 de 1995 delega en el MIN la responsabilidad de formular y adoptar las políticas correspondientes al ordenamiento y la autonomía territorial, las relaciones entre la nación y las entidades territoriales en materia de política descentralizadora y desarrollo institucional, además de los asuntos políticos, la democracia participativa y pluralista y la participación ciudadana. Sin embargo, en la práctica el MIN no ha cumplido con tales mandatos, y ni siquiera ha recibido el presupuesto necesario para llevarlos a cabo. Por su parte, el DNP es el ente que controla y evalúa el proceso de descentralización: El decreto 2167 de diciembre de 1992 reestructura el DNP y le encarga el diseño y la organización de sistemas de

evaluación de gestión y resultados. Con la implantación de la ley 60 de 1993 se aumenta el papel protagonista del DNP incluso por encima de los ministerios directamente involucrados en el proceso.

La Constitución de 1991 no establece realmente un modelo nuevo de descentralización, sino que ordena y profundiza el proceso anterior. En ella se toman en consideración aspectos del modelo agente - principal, en el cual los gobiernos territoriales ejecutan básicamente las políticas diseñadas a nivel central, y del modelo de elección pública local, en el cual las entidades territoriales son autónomas en lo que atañe a la definición de sus políticas y la obtención de recursos. El resultado es un modelo híbrido que, en la práctica, ha dificultado la definición precisa de responsabilidades y la implantación efectiva del proceso. La solución a este problema debe empezar por la promulgación de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, mandato constitucional que sin embargo está aún pendiente en la agenda legislativa. Esta ley debería definir claramente el papel que corresponde a cada nivel territorial de manera integral y consistente.

La constitución también establece en sus artículos 356 y 357 los criterios para la distribución de recursos y competencias, que luego se plasmarían en la mencionada ley 60. En particular, se aumentan las responsabilidades territoriales en materia de educación y salud. La constitución, además, fortaleció la figura del departamento (A la vez que creaba otros) como entidad bisagra entre el gobierno central, que define las políticas, y el municipio, que expresa las necesidades de la ciudadanía. Así, los departamentos actúan como intermediarios entre la nación y los municipios bajo los criterios de subsidiariedad y complementariedad. Para reafirmar esta importancia, se estableció la elección popular de gobernadores a partir de 1993.

En el ámbito económico existen varias razones que justifican la adopción de un modelo de descentralización administrativa y fiscal como el reseñado en la constitución. Principalmente, se aumenta la responsabilidad de las entidades territoriales en la prestación de servicios básicos a la población, entendiendo que éstas conocen de cerca las necesidades de sus pobladores y, a la vez, que éstos pueden evaluar y juzgar la calidad de la prestación de dichos servicios. Así, en teoría, se espera que se aumente la eficiencia y equidad del gasto público. Además, las mayores responsabilidades van acompañadas de transferencias desde el gobierno central para financiarlas con el fin de evitar desequilibrios fiscales.

De este modo, desde 1991 el país adopta un nuevo marco institucional y desarrolla instrumentos dirigidos a aumentar la eficiencia en la provisión de servicios públicos y a incrementar la participación ciudadana en la toma de decisiones. En el papel, Colombia cuenta con el marco necesario para lograr estos objetivos; sin embargo, la realidad ha demostrado que se necesita algo más que una Constitución para alcanzar las metas propuestas.

8.2 FACTORES QUE LIMITAN EL PROCESO

La Constitución de 1991 consagró cambios fundamentales en el acontecer político, económico y social del país. No obstante, llevar a cabo sus planteamientos requería un esfuerzo tan grande como el que representó su diseño. Desde 1991, el país ha sido testigo de los problemas que han surgido en el momento de reglamentar e implantar los mandatos constitucionales. Entre ellos, cabe mencionar: (i) la falta de apoyo político, (ii) la escasa participación ciudadana, (iii) la debilidad institucional a nivel territorial, (iv) la falta de adecuación del gobierno central al ámbito descentralizado y (v) las deficiencias en el diseño e implantación de los instrumentos que definen las relaciones fiscales intergubernamentales.

En primer lugar, después de 1991 se debilitó notablemente **el apoyo político a la descentralización**, lo que se ha reflejado en la falta de promulgación de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial. Dado que, en el momento de clausurar el Congreso, la Asamblea convocó elecciones en las cuales no podían participar los constituyentes, el bipartidismo renació en las elecciones legislativas de octubre de 1991, y la mayoría de personas que apoyaron decididamente el proceso salieron de la escena política. El bipartidismo se ve además favorecido por el mecanismo electoral vigente, que promueve el clientelismo y la fragmentación de estos mismos partidos. En la práctica, la atomización interna y la falta de conciencia de partido han provocado la negociación constante entre el ejecutivo y el legislativo, mientras que la elección con pocos votos propia del proceso electoral ha incentivado la financiación ilegal de campañas. Como ejemplo de la negociación política, basta señalar a los fondos de cofinanciación, en cuyo proceso de aprobación los congresistas consiguen financiación para proyectos de su interés.

En segundo término, **la participación de la ciudadanía en la toma de decisiones no ha sido promovida debidamente**, a pesar de existir los mecanismos para ello. Especialmente, el nexo existente entre la alcaldía y la sociedad es bastante débil. Sólo el 3 por ciento de los municipios utiliza las juntas de administración local, foro diseñado para establecer la comunicación entre la alcaldía y las juntas de acción comunal (Presentes en los 1.064 municipios). Los contactos de la ciudadanía con el alcalde tienden a politizarse y, en general, existe una información deficiente acerca de los derechos ciudadanos. Ambos fenómenos han motivado que las comunidades no ejerzan una serie de prerrogativas adquiridas, en particular las diseñadas para ejercer control sobre las responsabilidades de los alcaldes. En vista de la desconfianza en las instituciones cívicas existentes y la escasa participación ciudadana, el gobierno central ha creado las mesas de solidaridad, mediante las cuales se consulta a la ciudadanía sobre los proyectos a emprender en la comunidad a través de la Red de Solidaridad Social, unidad coordinadora del gasto social en las zonas deprimidas. Si bien en la práctica muchas mesas han cumplido su función de foro popular, éstas representan una opción desde el nivel central que ha aumentado la confusión con las juntas locales y comunales existentes.

En tercer lugar, **existe un legado de fragilidad institucional y fiscal**, por lo que los instrumentos utilizados para implantar los nuevos mandatos no tuvieron su contrapartida en instituciones sólidas, sobre todo en lo referente al capital humano. Este problema se repite incluso al más alto nivel: en la actualidad, más de la mitad de los alcaldes del país se encuentran bajo investigación judicial, algunos por cargos de corrupción y otros

simplemente por acciones derivadas del desconocimiento de las leyes. La calidad del capital humano es un problema latente: aproximadamente el 3,2 por ciento de los alcaldes sólo tiene una educación primaria, mientras que el 46 por ciento de los alcaldes no cuenta con una educación superior. Esto contrasta claramente con un sistema en el que a las entidades territoriales se le transfieren recursos y responsabilidades en el tiempo de manera creciente. El problema de la debilidad institucional se remonta a la época en que los alcaldes y gobernadores eran designados por el gobierno central. La falta de control de la gestión territorial es un problema que se agrava si se considera que el período de gobierno territorial es de tres años y que no se permite la reelección. Esto ha originado en ciertas ocasiones una falta de gestión significativa que ahonda los problemas heredados.

Por su parte, el gobierno nacional tampoco se ha adaptado completamente al proceso de descentralización, resultando difícil eliminar rápidamente la cultura centralista prevaleciente en el último siglo. En ciertos casos, el gobierno central se ha resistido de una u otra manera a entregar algunas de sus funciones a las entidades territoriales, lo cual genera confusión, duplicaciones e ineficiencia. La creación de instrumentos para dirigir el gasto a nivel local y el exceso de control en los fondos de cofinanciación, ilustran el caso. Por otro lado, la asistencia técnica brindada por el gobierno central no ha sido planificada estratégicamente, sino que se ha llevado a cabo casi siempre de manera reactiva.

Por último, **los instrumentos empleados para profundizar la descentralización** también presentan deficiencias intrínsecas tanto en su diseño como en su implantación. Entre otras cabe mencionar: (i) la proliferación de leyes sectoriales que, en ciertos casos, son inconsistentes entre sí; (ii) el mantenimiento de una estructura tributaria territorial compleja que concentra en las entidades territoriales impuestos de baja elasticidad de ingreso; (iii) la utilización de los mecanismos de transferencia existentes, que carecen de incentivos para fomentar un mayor esfuerzo fiscal propio, lo cual es, a la postre, el medio para lograr una mayor autonomía fiscal; (iv) la distribución de transferencias de acuerdo a criterios complicados e ineficientes, con múltiples objetivos y mandatos de gasto predeterminados que limitan la flexibilidad en el uso de los recursos; (v) un sistema de cofinanciación que no ha cumplido con el objetivo de promover la inversión en las zonas deprimidas del país y que se presta a manipulaciones políticas.

8.3 LA INSTITUCION SOCIAL: VIOLENCIA Y PRESENCIA DEL ESTADO

Para cerrar el capítulo sobre las razones y motivaciones subyacentes a la estrategia descentralizadora de Colombia, no es posible obviar la influencia que ejercen los grupos al margen de la ley en muchas comunidades, los cuales dificultan las acciones del Estado. Lo que añade complejidad al tema es la relación biunívoca, puesto que es precisamente la debilidad y la falta de legitimidad del Estado la que ha posibilitado las distintas formas de violencia en Colombia desde el siglo pasado.

Como se sugirió anteriormente, la violencia predominante a finales de los años 80 contribuyó a que la ciudadanía percibiese que las instituciones del momento resultaban inadecuadas para combatir ese mal. Sin entrar en la discusión sobre la verdadera capacidad para resolver éste y otros problemas a través de una Constitución, lo cierto es que ese hecho aumentó el apoyo ciudadano en favor del cambio. Las acciones guerrilleras del M19 en Bogotá durante la década de 1980, así como los atentados terroristas de los carteles de la droga en los principales centros urbanos, contribuyeron al descontento generalizado respecto de las acciones del gobierno y de un Estado que ya era sumamente débil en las zonas rurales. Hechos como la creación del partido izquierdista Unión Patriótica en 1985, la legalización del M19 a finales de la década o la prohibición de la extradición de ciudadanos colombianos, contemplada en la Constitución, sólo sirvieron para reducir los episodios violentos de manera transitoria. En la década de los años 90, la violencia política y rural tenía a las guerrillas de las Fuerzas Armadas Revolucionarias Colombianas (FARC), el Ejército de Liberación Nacional (ELN) y los grupos paramilitares como principales protagonistas, mientras que en las ciudades predominaba la delincuencia común, alentada por la pérdida de valores que conllevaba al narcotráfico. Así, la violencia en Colombia tiene distintas facetas, urbana y rural, política y común.

En el fondo, la descentralización pretende aumentar la presencia del Estado en un país atomizado y con elevados índices de violencia a través del fortalecimiento de los municipios y de la democracia participativa. Sin embargo, en la práctica el proceso recayó, en parte, en instituciones débiles, recursos humanos limitados y un marco regulador complejo. Si bien resulta difícil hablar de relaciones de causalidad, lo cierto es que los grupos beligerantes se han aprovechado de esta circunstancia para expandir su dominio. Se calcula que la guerrilla, los grupos paramilitares y el narcotráfico tienen en conjunto una presencia activa en cerca de la mitad de los municipios, donde la ausencia del Estado es notoria. Este hecho, imposible de obviar, induce a preguntarse quiénes son los verdaderos beneficiarios de las políticas del gobierno (A saber, transferencias, regalías, cofinanciación, etc.). Ante semejante panorama, resulta difícil evaluar el éxito de una serie de políticas, bien o mal diseñadas, que no ataca la raíz de un fenómeno social sumamente complejo.

Retomar cada una de las limitaciones del proceso de aplicabilidad de la constitución, resulta imperativo para interpretar la realidad local, que se encuentra inmersa en la situación nacional en el marco de la descentralización como función central de la consolidación de los escenarios territoriales y la ley orgánica de ordenamiento territorial.

El primer factor que restringe la aplicabilidad de la constitución, es justamente **la falta de apoyo político a nivel local**, en el contexto nacional se refleja en el desarrollo normativo, que aún no expresa la tendencia territorial de la necesidad que existe de ordenar el territorio, localmente se refleja en muchos componentes, es preciso materializar este proceso de ordenamiento el cual debe contar con una administración eficiente, eficaz y efectiva, entendidos estos conceptos como la posibilidad de mantener un desarrollo equitativo, en el que la redistribución del ingreso se refleje en el poder adquisitivo, y los servicios tengan una oferta cualificada, en función de la capacidad de pago de los usuarios.

El poder adquisitivo como indicador que refleja el desarrollo territorial, debe mantener una integralidad expresada en las acciones que se desarrollan las otras dimensiones, para lo que se señalarán algunos ejemplos por cada una de ellas: **Lo ambiental**, inversión en la sostenibilidad, la que tiene que ver con el manejo de suelos, la diversificación, para el caso tropical la agroforestería, las tecnologías limpias en la agroindustria; **la social**, en el que la población invierte en la cultura, como la posibilidad que tiene un colectivo de adaptarse a unas condiciones, transformando el entorno sin que las generaciones venideras se afecten, los servicios públicos, en sistemas administrativos eficientes, servicios sociales, el apoyo por parte de la familia en la promoción del deporte, como una posibilidad de desarrollo, la educación no formal como el instrumento de estar al día en los avances de la ciencia y la tecnología; **la tecnológica**, entendida esta como el hecho de adaptar las tecnologías importadas, de tal forma que se desarrollen nuevas opciones de productos, prácticas, paquetes etc., que respondan a la tipología del productor andino.

Estas son las principales dimensiones que deben abordarse en la redistribución del ingreso, entendido este como la inversión de un capital circulante en actividades que a corto, mediano y largo plazo, va a reflejar una optimización de los procesos de producción, productividad y rentabilidad, sin que se agoten las materias primas y los insumos para la producción y reproducción de los territorios.

8.4 ASPECTOS INSTITUCIONALES PARA EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL

El estado a través de la administración pública, asume una responsabilidad de mediación entre los diferentes actores y componentes del territorio, en la medida que la responsabilidad es la de ofertar unos servicios y regular condiciones locales de lo social y la estructura productiva, pensando en el bienestar y calidad de vida de los ciudadanos, garantizando la sostenibilidad ambiental.

Los actores que intervienen en el territorio son individuos, colectivos entorno a un interés, que han creado unas condiciones de interacción, para armonizar los procesos sociales los cuales tienden a desestabilizarse, precisamente por la individualidad en el momento de tomar decisiones, es el momento en el cual la administración pública a través de las diferentes estructuras, entra a mediar de diferentes formas.

El territorio al igual lo constituyen lo social, lo económico, los recursos naturales, la infraestructura, lo tecnológico, los cuales deben estar inmersos en una lógica de complementariedad, en función del desarrollo territorial, pensando en el bienestar social y por lo tanto en la sostenibilidad ambiental, esta complementariedad es responsabilidad de la administración pública, en la medida que ella debe generar los espacios de concertación y negociación, para estructurar un encadenamiento de los diferentes procesos tanto sociales, económicos como ambientales.

El bienestar social es la posibilidad que cada individuo tiene para construir un ser integro a través del conocimiento, el esparcimiento, la lúdica, compartida en un entorno familiar y comunitario, de tal manera que el colectivo sea un interés común y no individual, en este momento los valores y por lo tanto las conductas están fundamentadas en el respeto y tolerancia por el otro, la administración pública, entonces juega un papel fundamental en el desarrollo de cada uno de estos elementos de la población.

Frente a la responsabilidad de la administración pública en un estado como el Colombiano, resulta complejo poder asumir los roles que se han citado, justamente, por las posibilidades que posee cada una de las administraciones locales y departamentales, pues estas no estaban preparadas para afrontar el desarrollo local y regional.

El prepararse, significa tener una historia institucional, territorial, un conocimiento construido con la base y la estructura académica regional, una tecnología acorde con una tendencia global respetando la racionalidad local, en fin, elementos que en lo local y lo departamental, se encuentran marginados a ciertos territorios en el País, en donde el resto ha estado signado por elementos coyunturales de subsistencia, circunscritos a modelos de desarrollo dependientes.

Hoy la ley 388 de 1997 y sus reglamentarios, inducen en forma acelerada una construcción más holística, integral y participativa, conceptos que se mantienen al margen de los municipios y los departamentos, pues aún la ley siguen un esquema sectorial, que induce los celos institucionales, es entonces el momento de pensar un Municipio más integral.

8.4.1 El Recurso Humano El Pilar Del Territorio Y La Administración Pública Local

La administración municipal es una responsabilidad de un grupo de personas que representan los intereses de una población, que por las posibilidades que encontraron en él, de resolver alguno de sus satisfactores, lo respaldan para que administre los destinos del municipio por un período determinado.

Estas personas por diferentes circunstancias tienen cierta formación académica, mantienen un conjunto de relaciones a través de las cuales se proyecta la gestión, al mismo tiempo hacen parte de una dinámica propia de lo local, en donde el mercado laboral, restringe los ingresos, pues siempre se busca mayores utilidades a costa de pagar la mano de obra empleada lo más bajo posible, por lo tanto la formación permanente de estas personas se limita algunas personas que se prospectan hacia fuera.

Los municipios incluido San Alberto reflejan en su estructura administrativa énfasis en el personal administrativo y operativo, el profesional se limita a las personas de libre nombramiento y remoción (Tabla: Organización Institucional), con algunos técnicos, adicionalmente, el municipio es de vocación agrícola y pecuario, servicios entorno a estas dos actividades, y el equipo de profesionales con que se cuenta mantiene al margen la

necesidad de desarrollo, pues los administradores de empresas, economistas, Veterinarios, Agrónomos, etc., son ciencias que se limitan a adelantar actividades operativas, cuando el papel de ellos debería estar signada por un rol de planificación, gestión, concertación.

Tabla No.79. Personal de Planta Vigencia 1999

Dependencia	Cargo	# Personas
Despacho alcalde	Alcalde	1
	Asistente administrativa	1
	Jefe control interno	1
	Conductor	1
	Oficial mayor	1
	Subtotal	5
Secretaria de gobierno	Secretario de gobierno	1
	Asistente I	1
	Inspector gral.	1
	Inspector tránsito	1
	Inspectores policía cgtos.	4
	Asistente	5
	Citador	1
	Agentes de tránsito	2
	Comisaria de flia.	1
	Trabajadora social	1
	Subtotal	18
Tesorería	Tesorero	1
	Digitador de sistemas	1
	Recaudador de imptos	1
	Técnico administrativo	1
		Subtotal
Secretaria de planeación	Secretario	1
	Supervisor de planeación	1
	Digitador de sistemas	1
	Asistente administrativa	1
	Conductores	2
	Subtotal	6
UMATA	Director	1
	Asistente 1	1
	Técnico agropecuario	1
	Promotores	2
		Subtotal

Dependencia	Cargo	# Personas
	Total	38

Nota: posee manual de funciones y organigrama
Fuente: Tesorería

Tabla No.80. Relación personal por contrato mes febrero de 1999

Cargo	# Personas
Aseadoras	23
Bibliotecarias	2
Celadores	15
Promotoras de salud	13
Reciclador, rellenos sanitarios	4
Promotor umata	2
Operador máquina pequeña	2
Recolector aseo	3
Operador planta 110	3
Bocatomero	1
Fontanero	1
Ayudante fontanero	1
Jefe seguridad	1
Promotor de juntas	1
Almacenista	1
Servicios generales	2
Inspector la llana	1
Agente de transito	2
Promotor deportes	1
Celador casa cultura	1
Total contratos	80

Fuente: Tesorería

Si el recurso humano es eminentemente operativo y administrativo la estructura institucional mantiene el mismo perfil, las oficinas de planeación y técnicas, son sólo un rastro de lo que debería ser, pues al revisar el manual de funciones, la idea de el es regular lo que se hace, más la idea de lo que debe ser el municipio es marginal, por lo tanto estamos regulando el que hacer de una nota, un acto administrativo, pero lo referente a participación, desarrollo tecnológico, ingreso percápita, etc..., son temas aislado de la gestión de la institución.

Es claro que hoy existen diferentes servicios que ofertan empresas especializadas en temas como lo financiero, servicios de aseo, vigilancia, mantenimiento, etc., que aun están al margen de estos procesos, pues los listados de personas contratadas para cumplir con estas funciones, se torna extensa y un tanto desgastante para un presupuesto que tiene sus limitaciones.

El perfil académico es regular, de las personas que hacen parte de la administración municipal de San Alberto, pues el mismo municipio invierte muy poco en la consolidación del recurso humano, pero al mismo tiempo los equipos de trabajo que forman el conjunto asociado de una administración, igualmente no exige un nivel superior al técnico hasta el básico de pregrado, en donde la formación en postgrados es limitada, sectorial y en temas aislados de la realidad territorial. Al mismo tiempo, los procesos de planificación que deberían ser parte de la dinámica del municipio, son solo una iniciativa externa, como ha sido la asistencia por parte de las empresas de palma, la Universidad Nacional, en fin, los cuales han ido construyendo un conocimiento de la realidad del País en un territorio concreto, el Magdalena Medio.

8.4.2 La Planificación y Gestión Del Desarrollo: Un Asunto De La Coyuntura

La administración pública hace presencia en la realidad a través de una inversión, acompañamiento y asistencia, que le permite a la población resolver sus satisfactores y vincularse de una manera más efectiva a la realidad territorial, pero ello es factible en la medida que exista claridad frente a el horizonte que el municipio esta buscando en un largo plazo, es decir, el constructo de un modelo más equitativo social y ambientalmente.

La ley instrumenta el que hacer de los municipios, en el caso de la ley 60 y 136 de 1994, pero no es la receta que debe aplicarse a todos los municipios de igual forma, para ello, existe una flexibilidad relativa a las necesidades del territorio, entonces es en donde el papel de la administración municipal con el soporte departamental y regional, son fundamentales, en la atención que se oferta a la población.

Ahora al revisar la información referente a la inversión del municipio de un año refleja la capacidad de planificación y gestión del municipio, en primera instancia se mantiene una gran dependencia con las participaciones de la nación (Ver Figura: Ingresos del Municipio), frente a la responsabilidad de la comunidad en cuanto a los tributos, sigue siendo inconsistente, en la medida que es baja, pero al mismo tiempo la retribución del municipio hacia la población, es limitada, pues la claridad frente a la resolución de los satisfactores, queda en el entredicho, pues en las consultas y concertación con la comunidad se asoman más una estructura individual que colectiva de participación.

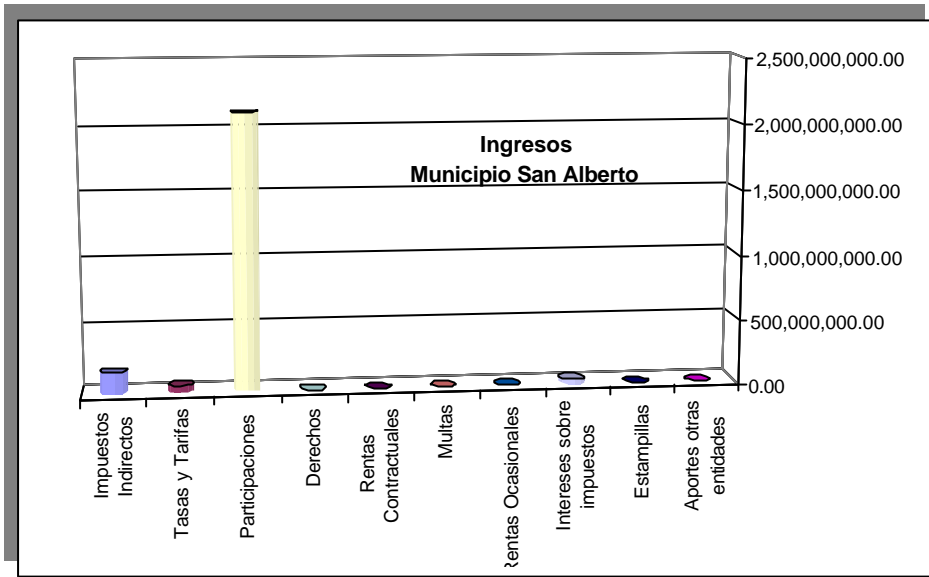


Figura 41. Ingresos Municipio

En los ingresos la participación de empresas constituidas que fortalezcan las finanzas municipales, son excluyentes, existe una visión eminentemente paternalista, en el cual los ingresos corrientes de la nación, sigue

siendo el soporte de la inversión y funcionamiento, en la medida que otras fuentes nacionales, internacionales y departamentales, son incorporadas pero con unos niveles de participación muy baja, si comprendemos la importancia que para el País representa tener más de 20.000 has de Palma²⁶, o igualmente la importancia del arroz en su momento, el ganado que se desarrolla como tipo exportación, en fin un territorio con todas las potencialidades, que amerita en el contexto regional y nacional una atención en forma conjunta, para lograr instrumentos de paz.

Tenemos una estructura institucional operativa, en el que la facilitación de los procesos de fortalecimiento de los ingresos tributarios y no tributarios (tabla y figura) se mantiene al margen de la realidad, en el que la concertación es un esfuerzo aislado e individual, para ello lo colectivo es el principio básico de consulta y acuerdo, de tal manera, que los ingresos se comprometan con la resolución de satisfactores que redunden en calidad de vida, a partir de servicios de calidad y continuidad.

Tabla No.81. Presupuesto vigencia 1999

Concepto	Valor
INGRESOS CORRIENTES	2,686,268,430.00
Impuestos Indirectos	168,618,393.00
Tasas y Tarifas	54,416,801.00
Participaciones	2,123,315,458.00
Derechos	2,054,229.00
Rentas Contractuales	1.00
Multas	665,355.00
Rentas Ocasionales	1.00
Intereses sobre impuestos	36,262,920.00
Estampillas	1,171,881.00
Aportes otras entidades	0.00
TOTAL INGRESOS	2,686,268,435.00
GASTOS DE FUNCIONAMIENTO	849,103,226.00
Despacho del Alcalde	268,486,899.00
Tesorería	28,423,194.00
Oficina de Planeación	40,126,434.00
Secretaría de Gobierno	111,179,313.00
UMATA	32,858,106.00
Transferencias	368,029,280.00

²⁶ Si entendemos que las Has que maneja Indupalma las tiene sobre el Municipio de San Alberto y La Esperanza, pero sigue siendo Indupalma con sede en San Alberto, quien las representa.

Concepto	Valor
GASTOS DE INVERSION	1,528,899,381.00
Con participación en los I.C.N.	1,428,772,249.00
Agua potable y saneamiento básico	199,474,223.00
Rural	47,888,710.00
Urbano	151,585,513.00
Educación	460,986,760.00
Rural	139,933,776.00
Urbano	321,052,984.00
Cultura, física, recreación y deporte	76,831,126.00
Rural	20,316,887.00
Urbano	56,514,239.00
Salud	384,155,633.00
Vivienda	35,798,750.00
Rural	13,222,348.00
Urbano	22,576,402.00
Fortalecimiento institucional	30,615,819.00
Urbano	30,615,819.00
Prevención y atención de desastres	16,313,142.00
Rural	9,876,870.00
Urbano	6,436,272.00
Materia agraria	47,808,851.00
Rural	47,808,851.00
Grupos de población vulnerables	29,216,520.00
Rural	10,225,782.00
Urbano	18,990,738.00
Subsidios para servicios públicos	7,000,000.00
Rural	0.00
Urbano	7,000,000.00
Vías	80,329,092.00
Rural	21,866,281.00
Urbano	58,462,811.00
Programa para generación de empleo	13,755,540.00
Rural	4,137,000.00
Urbano	9,618,540.00
Electrificación	46,486,793.00
Rural	41,486,793.00
Urbano	5,000,000.00
Con otros recursos	100,127,132.00
Inversión directa	70,180,407.00
Inversión indirecta	29,946,725.00
SERVICIO DE LA DEUDA	308,265,823.00

Concepto	Valor
Con participación en los ingresos corrientes	107,850,284.00
Con regalías	200,415,539.00
TOTAL GASTOS	2,686,268,430.00

Fuente: Tesorería

Ahora si los ingresos mantienen una dinámica inercial sometida a la voluntad de la población en forma individual, sin que ello represente a la colectividad calidad de vida, la inversión igualmente mantiene un sentido coyuntural, en el que la presión individual frente a intencionalidades parceladas del territorio, tienden a motivar una acción sectorizada que profundiza las posibilidades de la población de resolver sus necesidades básicas, la inversión según la gráfica está destinada a la educación, pero al revisar la destinación, se concluye que el funcionamiento es lo más relevante en este ítem al igual que en salud.

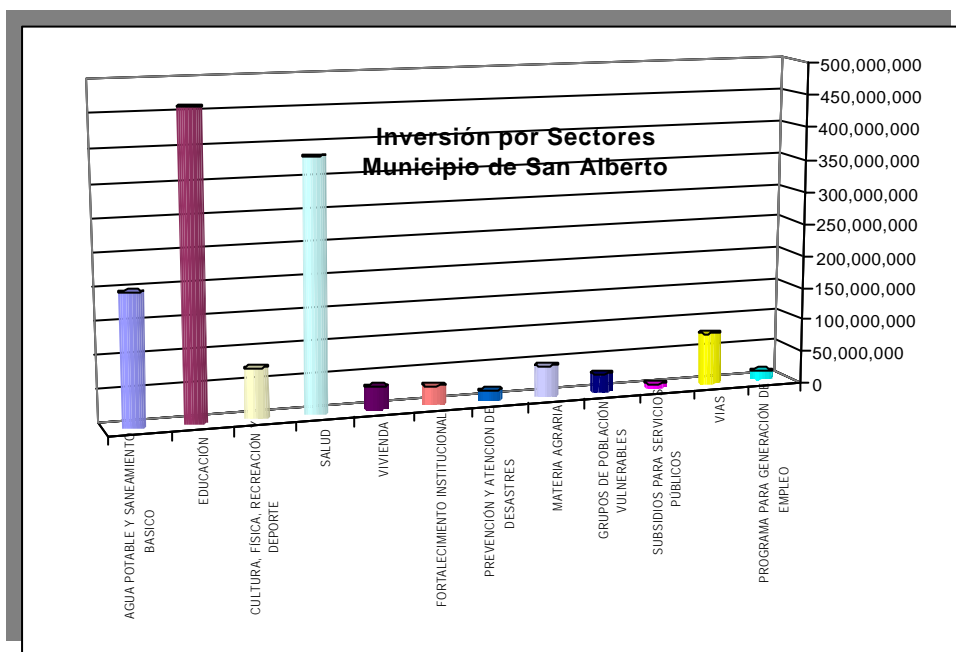


Figura 42. Inversión Por sectores.

Ello le representa al municipio una posibilidad de contar en el corto y mediano plazo con una población formada académicamente en ciertos ámbitos del conocimiento, pero en la praxis de la realidad, las personas formadas mantienen una idea aislada del

territorio, la búsqueda de horizontes para la resolución de los ingresos en un medio de conflicto social permanente, hacen de esta población vulnerable a muchos de los eventos del mercado.

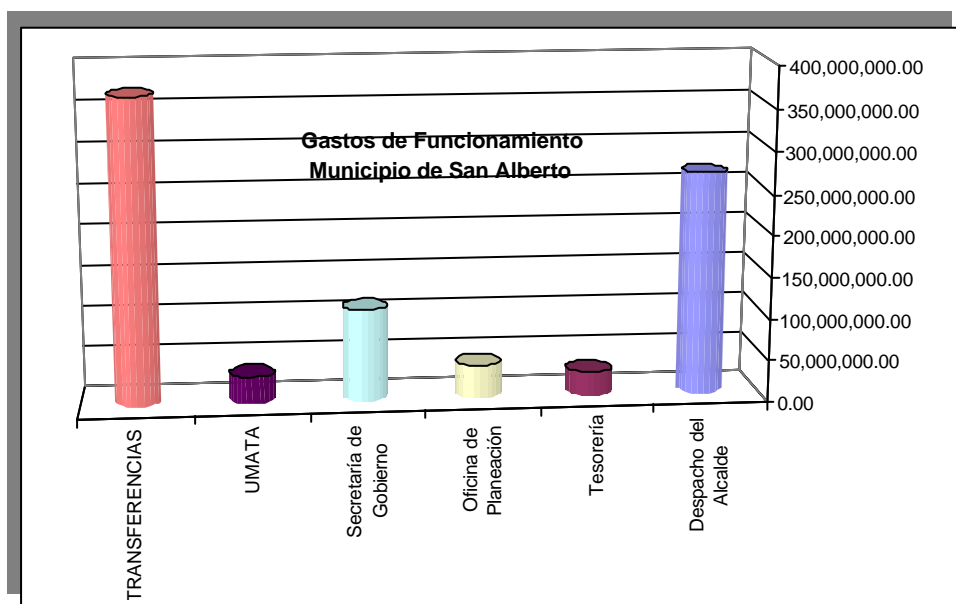
Entonces la realidad contrasta con la inversión, por lo tanto los procesos de gestión, cogestión en el municipio deben ser altamente profundos, hechos que están alejados de la acción de la administración pública, la cual actúa individualmente.

8.4.3 La Información Parte del Pasado Más No del Presente

La información hoy representa uno de los mayores imperios económicos del mundo, aquella que sobrepasa los datos se transforma en información y posteriormente en conocimiento, es aquí en donde las empresas tienden a mantener un estructura coherente con la realidad, en la medida que ella le permite adaptarse en cualquier circunstancia por adversa que sea, pero en el momento la responsabilidad municipal es prácticamente constitucional, lo cual se cumple de manera parcelada, en el que no se ha considerado la territorialidad como un todo, por lo tanto las decisiones se mantiene hacia el sector, generando brechas profundas entre uno y otro de los actores que intervienen en la cotidianidad.

San Alberto al igual que el resto de los municipios del País, asume la responsabilidad de coleccionar los datos como parte de la responsabilidad que exige la nación para categorizar, asignar recursos, asistir, en fin, más un interés nacional que local, peor aún, aquello que se ha realizado en la municipalidad para mantener una estructura del conocimiento articulada es igualmente relegada.

Figura 43. Gastos de Funcionamiento



La inversión que se hace en ello es prácticamente nula, se limita únicamente a la adquisición de equipos, como se mencionaba con anterioridad, las personas que hacen parte de la administración (Ver Gráfico abajo: Gastos de Funcionamiento) se limitan únicamente a

cumplir tareas, que representan procesos manuales que de ser automatizados, disminuirían el tiempo requerido de las personas, en los que acres.

El despacho del alcalde es el que mayor inversión realiza pues en el se centra toda la gestión de la alcaldía, las demás secretarías solo están dispuestas a apoyar desde sus oficina las diferentes actividades programadas, ello justamente, por que la información que se maneja en la Alcaldía se concentra en el despacho, es pertinente desconcentrar los diferentes datos que se generen, pero igualmente, es preciso construir información y conocimiento desde adentro.

8.5 EVALUACIÓN DE LA INVERSIÓN ADMINISTRATIVA

Un análisis de infraestructura y funcionalidad, permite ver que las varias dependencias Municipales se encuentran cohesionadas en un único edificio que sirve de Palacio Municipal. Los servicios de contabilidad, presupuesto, predial, personal docente, no se encuentran conectadas en un sistema de red informática, no existe un sistema de información centralizado, solo se centraliza en la dependencia de tesorería en formas y manejo de archivador.

En cuanto a procedimientos administrativos (Planeación, presupuesto, tesorería, almacén, contabilidad, e Inspección de policía) a pesar de estar adoptados, no se encuentran socializados con todos los trabajadores, y el manual de funciones responde a un modelo que se quiere adoptar sin una conexión con la realidad municipal, por lo tanto no se aplican, ni se pueden implementar mejoras a las acciones y actividades, en forma sistemática. La educación y la Salud funcionan en base al presupuesto desagregado de la administración y conforme a administraciones propias de sus recursos.

El apoyo político al proceso descentralista, que posibilite un ordenamiento territorial, aún no es claro, se refleja incluso en la inversión, a pesar de que esta se obtiene por consenso, en cuanto a necesidades coyunturales y no por acciones que hagan parte de una planificación y análisis de los problemas y sus causas, lo cual sigue manteniendo una estructura coyuntural, en la medida que las obras, actividades, acciones que se financian, no responden a un proceso de planificación ni de corto, mediano plazo, y menos largo plazo.

8.5.1 Integralidad Administrativa con el Nivel Nacional

La ley de Competencias no es adoptada como instrumento sino como inconformidad de requisito que se debe cumplir a la hora de promover un desarrollo municipal.

Pero este no es el único sector, pues seguimos viendo la ley 60 como una receta y no como el instrumento que en sus principios y funciones le otorgan un papel social a la administración pública territorial, en el que la educación, la salud, la vivienda los servicios públicos, no se resuelven disipando la inversión de una forma puntual.

Al revisar los programas de inversión y su conexión funcional, en torno a cada uno de ellos, surgía que se respondía a unos intereses de zona y vereda en proyectos específicos que se encuentran diseñados como modelo a seguir en cuenta a infraestructura y equipamiento. Los talleres dejaron entrever, la funcionalidad de los diferentes rincones del municipio, para la cual se puede pensar en sistemas cooperantes, dotando de infraestructura, recurso humano, equipos, materiales, de una forma ampliada, pero con servicios de transporte eficientes, en cada uno de estos centros funcionales. Un territorio eminentemente necesita servicios ambientales, sociales y básicos mínimos. Los servicios mencionados tendrían grandes posibilidades de avanzar en una inversión más estructurada; pero en este momento **la voluntad política** aún no refleja esta intencionalidad de la población y esta cifrada en la inercia que se promueve en la gestión de proyectos para cumplir con las metas de inversión en términos de topes o sumas.

Esta funcionalidad no es solamente hacia adentro, queda claro que existen áreas territoriales, que les es más fácil acceder a ciertos servicios, de otros municipios por su cercanía, como las partes altas de las veredas San José de Belén, en el cual la estrategia debe cambiar, y aquí la ley 136 no se queda corta, al facilitar la cooperación entre los municipios, sin que se caiga en el peculado, pero igualmente el municipio no refleja estas acciones en su inversión desde la perspectiva, ni siquiera sectorial. Existen variados proyectos que se pueden efectuar entre municipios, pero que por la poca interpretación debida de la ley, en estamentos e instituciones de control, incluso por fuera del mismo municipio, limitan la posibilidad de celebración de tales convenios. Lo mismo cuando estos se celebran, se ejerce un protagonismo entre la operatividad y la ejecución del mismo que deja un campo abierto a un control fiscal con prebendas no definidas.

En la contabilización de funcionamiento se debe referenciar la estructuración de la Secretaria Planeación, el Plan de Atención Básica y por consiguiente el Hospital. Sin embargo, los presupuestos en porcentajes han venido siendo los mismos y aun no se ha producido una efectividad en la reestructuración de cada uno y estos sectores. Uno de los avances significativos lo representa el consenso ya establecido entre ellos para el accionar de programas de corto, mediano y largo plazo, percibidos como la realización de proyectos en donde se oriente y se sintonice a la población, en aspectos de determinación de prioridades, a su vez que se determinan acciones y presupuestos totalmente ajustados en lo técnico.

Una de las grandes preocupaciones generales de la municipalidad estriba en el crecimiento constante de los gastos de funcionamiento. Aun así, estos aun representan una tercera parte del presupuesto lo que indica que se cumplen metas establecidas desde la ley de competencias y los cronogramas de descentralización nacionales. Se consolida como uno de los pocos municipios que se encuentra en un estado financiero aceptable y aun fuerte para cometer proyectos de desarrollo en su jurisdicción.

8.6 PARTICIPACIÓN CIUDADANA: UN INSTRUMENTO DE COHESIÓN EN TORNO A LA ADMINISTRACIÓN.

La participación es el otro factor que limita la aplicación de la constitución como instrumento que potencializó la descentralización y el ordenamiento del territorio, en la medida que cada uno de los mecanismos creados por la Constitución del 91 y la Ley, no han sido socializados, sensibilizados e interiorizados, justamente por que la conveniencia del proceso en doble vía no se ha dimensionado, entendido que para la dirigencia política local implica la posibilidad de revocatoria del mandato, el castigo legal de los manejos turbios, el rechazo a las propuestas incoherentes, etc., pero a su vez y por parte de la población civil, la congestión de procesos judiciales, pues cualquier evento entre el colectivo que sea objeto de revisión jurídica estaría en los diferentes despachos judiciales.

Aún no existe una actitud colectiva hacia el desarrollo que garantice la equidad social, económica y ambiental, en el cual se trascienda los procesos individuales de resurgimiento y adicionalmente **el bajo perfil de nuestros líderes y funcionarios** conduce a unas acciones cortoplacistas que redundan en la inversión de coyuntura.

Durante el proceso de consulta y socialización del Plan de Ordenamiento Territorial, se observaba claramente una visión institucional que no concluía en un celo profesional; que permitía transferir transparentemente la información en cuento a intención y se debe fortalecer el recurso humano para que esta también sea eficiente en la practica.

A pesar de lo anterior, dentro de los documentos reportados en la administración municipal, no se encontró un manual de funciones y procedimientos acorde con la realidad territorial, no se desarrolló un sistema manual, semiautomatizado o automatizado de la información, que le garantice al municipio estar a tono por un lado con las tendencias modernistas, pero a su vez mantener una actualización de la situación del desarrollo territorial.

El municipio dentro de sus archivos no contaba con una mapoteca o fototeca del área territorial, por lo tanto la formulación, identificación y diseño de los proyectos se hacía sobre la base a priori de los funcionarios de la administración municipal, con una ventaja comparativa y es la continuidad de cada uno de ellos.

Se observa una centralización y en seguida una parcelación del territorio municipal por parte de los sectores, que refleja claramente una acción descoordinada en la acción y la inversión; es el caso de la educación y la salud, que no mantienen programas o proyectos de carácter conjunto, en el que la capacitación es base para la prevención de enfermedades o como las huertas caseras (Programa agropecuario) que hacen parte de un programa de nutrición a los diferentes niveles; estos son algunos de los ejemplos que existen de la necesidad de ver el municipio como un territorio y no como el sector que esgrime la ley 60, la cual establece una mayor flexibilidad y no define una receta.

Estas debilidades institucionales del perfil humano se sustentan en los factores anteriormente esbozados: La voluntad política y la participación, pues aún estos conceptos no se han interiorizado, de tal forma que faciliten la acción coordinada, integral y prospectiva.

Al revisar el organigrama de cargos y funciones se refleja el desconocimiento de la administración municipal por el problema del desarrollo territorial, si entendemos que los funcionarios y las unidades existentes mantienen su hegemonía de administración a administración, y a pesar de las diferentes reestructuraciones que ha sufrido aún no cuenta con una estructura planificadora, funcional y operativa, que redunde en un perfil humano calificado y comprometido con el municipio, en el que existan las diferentes herramientas técnicas, tecnológicas, económicas y logísticas para la operación efectiva. El recurso técnico esta siempre por debajo del recurso administrativo, el único recurso técnico se encuentra presente en la Secretaria de planeación y la UMATA, en demás el resto de secretarías se encuentra ausente de personas que orienten una planeación y/o planificación.

8.6.1 Tendencia Política De La Participación Ciudadana

San Alberto se considera un municipio conservador, siendo ésta una de las primeras características que lo diferencia del Cesar. Se habla de una paz que se ha venido implementando en un año, a partir de un proceso violento vivido del 95 al 97, por lo tanto los dueños de haciendas están volviendo a sus terrenos, con lo cual se espera una alta inversión dentro del municipio.

Las manifestaciones de población civil, como son huelgas y marchas no se presentan desde 1982 cuando se realizó una huelga por parte de los trabajadores de INDUPALMA, los conflictos que marcan a la región han sido a partir del sindicato SINTRAPROACEITES, el cual es el organismo más importante que existe como asociación participativa y las Juntas de Acción Comunal de los diferentes barrios y veredas.

El municipio cuenta con actores políticos públicos y reconocidos por la población civil, los cuales se legitiman bajo los diferentes estamentos públicos, gubernamentales y otros informales. No existen asociaciones creadas por los miembros del municipio que representen sus intereses, ni tampoco se cuenta con una cultura de organización y participación comunitaria que permita la creación de tales asociaciones.

La población no tiene capacitación frente a las leyes de participación y se sigue ejerciendo una democracia "representativa y silenciosa". Esto se debe en parte a lo conflictivo de la región, por la convergencia de diferentes fuerzas que representan intereses enfrentados; éste panorama no ayudo a crear en el municipio una conciencia que les hiciera sentirse participe de los procesos regionales, ni barriales.

Este desinterés se estimula con la falta de identidad y arraigo frente al municipio, tomándose siempre la opción de acatar ordenes y no brindar alternativas a las crisis internas. Como nunca se tuvo el imaginario de grupo entre los habitantes, lo que ahora se encuentra es un concepto individualista y negativo frente al cambio.

La falta de credibilidad en las instituciones de orden micro como la familia y macro como el Estado permeabiliza la indiferencia y el sometimiento psicológico y físico a los que

históricamente se ha sido víctima, fortaleciendo el paternalismo que suele dar una economía de enclave, en éste caso INDUPALMA.

Los habitantes del municipio de San Alberto no creen en la paz, sólo aceptan que existen periodos de relativa calma, la justicia no es un ente institucional dentro de la región, para ellos es la herramienta que usan grupos aislados para detentar el poder.

Aunque existe una capacidad de gestión de recursos nacionales, aún no se hace énfasis en los sectores que jalonan el desarrollo territorial, y la estimulación de empresa para el sector rural y urbano, se realizan los procedimientos desde el punto de vista administrativo, y se cae en la responsabilidad de la ley 60 y 136 de 1994, por lo tanto se garantiza una reproducción, más no se garantiza la producción de nuevas dinámicas, estableciendo unos patrones migracionales bastante altos, en relación con los diferentes centros funcionales que rodean al municipio, creando un fenómeno de expoliación de recursos permanentemente.

8.7 PRESENCIA INSTITUCIONAL

San Alberto, es un territorio de frontera, de un conflicto nacional, catalogado bajo el nombre de Violencia Rural por parte de grupos armados. El mismo Magdalena Medio es un territorio aun en disputa por parte de La Guerrilla y los grupos paramilitares. Hacia la zona de piedemonte, se pueden encontrar brazos guerrilleros y hacia la parte plana es un dominio ejercido por los paramilitares con territorios que son incursionados desde el sur de Bolívar, por parte de brazos de la guerrilla. Este factor redundante en la presencia del Estado o la Institución.

El factor anterior también se ven aunado a la infraestructura y la pertenencia de un territorio. El ser originario de San Alberto, es un factor mas relevante a la hora de un conflicto. La misma dinámica institucional de carácter modernista que debe impulsar el desarrollo, ha hecho en encasillarse, en aspectos netamente centralistas y de tipo administrativo y legal, en donde para cada proceso se tenga que efectuar dos o tres corroboraciones, diligencias y referencias por parte de los distintos funcionarios, con lo cual el proceso administrativo no se ha simplificado desde la misma parte humana, por lo que cualquier sistema que se implemente no arrojará los niveles de eficiencia, sino se hace con el objeto del servicio, mas que con el de cumplir con los requisitos y tramites que puede exigir las leyes interpretadas de ellas en una u otra forma. A su vez, la interpretación que en ocasiones no se tenga claro, de estos tramites, contribuye a ser ineficiente el mismo proceso administrativo.

En conclusión la dinámica institucional se encuentra encasillada, entre lo que son territorios demarcados por la violencia, ya sea paramilitar o guerrillera, y esto demarca la presencia y la participación de ella, la apropiación que cada uno ha hecho del territorio y los procesos administrativos que lo rigen, conllevando a que se tenga una administración de un carácter centralista.

La presencia institucional, también esta demarcada por las inquietudes y manifestaciones particulares de inversión en cada una de las zonas. Las juntas de acción comunal en cabezas de sus presidentes y líderes locales demarcan una pauta para la demanda de acciones coyunturales o de contingencia. La administración como tal efectúa mayor presencia hacia la parte de llanura, aunque esta se encuentre más orientada al impulso de la parte urbana. Las zonas aledañas en segunda instancia, alcanzando los Centros Poblados, y con proyectos de infraestructura liviana y/o mejoramiento, así como apoyo por asistencia y acompañamiento en zonas más retiradas. En resumen, Político-Administrativamente, la presencia institucional se realiza con mayor ahínco en las veredas que corresponden a la subregión de Llanuras aluviales y Veredas aledañas a la cabecera principal, que son veredas con vocación a la ganadería y la agroindustria de la Palma. Actualmente se quiere seguir incentivando el cultivo de Palma Africana, en predios aledaños, con el fin de alcanzar metas de producción fijadas por el sector, de acuerdo al incentivo de exportaciones y por ser este un sector productivo en auge y crecimiento.

8.7.1 Entidades o Instituciones Del Orden Nacional, Regional y Local

En San Alberto hacen presencia con bastante participación, diversas entidades o instituciones del orden nacional, departamental y local. Cada una de ellas, tiene un representante que constantemente participa en reuniones de concertación y programación de actividades conjuntas, lo mismo que para validar procesos con la comunidad, ya que este factor se cuenta como un factor importante para el buen curso y desarrollo de cualquier proyecto.

Para la iglesia Católica, existen diócesis, las cuales están basadas en el concepto de las antiguas provincias y tienen unos recortes territoriales prácticos, que facilitan la prestación de servicios.

La diversidad de cultos es total, existen 7 iglesias y todas cuentan con un número alto de feligreses, tanto al nivel rural como urbano, las iglesias son: Católica, Adventista, Pentecostales, Testigos de Jehová, Apostólica de Jesucristo, La Luz del Mundo y Movimiento Misionero Cristiano.

La presencia institucional fue una de las principales exigencias por parte de la comunidad en los talleres rurales realizados, en donde se exponía que desde elecciones habían bastantes comunidades que no reciben la visita técnica o de participación en eventos de funcionarios y personas de la administración especialmente. Las comunidades siempre esperan un acompañamiento más efectivo de la parte administrativa

8.7.2 Proyecciones de La Presencia Institucional

Se han efectuado bastantes proyectos que imparten capacitación hacia el aspecto organizacional, de formación, de participación y gestión en el sentido empresarial, pero estos no se han aunado o amarrado entre sí, para que las posibilidades de desarrollo sean más claras, tomando en cuenta que la realidad debe ser vista integralmente y cada una de

los proyectos impartidos tiene un fin, y este a su vez, es un comienzo para el siguiente proyecto o proceso.

Existe manifestación directa de los líderes de la comunidad, para que se efectúen mejores y mas convenientes programas de capacitación, en muchos aspectos, a tal punto que esto mismo asegura la asistencia a eventos (con ello se menciona que no se posee pleno conocimiento de las cosas y fenómenos). Sin embargo, esto no significa que la comunidad a través de sus líderes esté participando activamente en los procesos que se llevan a cabo en el municipio, en especial los que tienen que ver con su desarrollo²⁷.

²⁷ La participación se limita a asistir a eventos en donde se critica al Estado (Administración Municipal) sin conocimiento de causa, sin fundamento y sobre todo sin reconocer que ellos mismos hacen parte de tales circunstancias.

CONTENIDO 8

8. DIMENSION INSTITUCIONAL: UN MUNICIPIO DE RECIENTE CONSTRUCCION	300
<hr/>	
8.1 LA INSTITUCIONALIDAD: UNA RACIONALIDAD DEL TERRITORIO	300
8.1.1 INTRODUCCIÓN	301
8.1.2 ANTECEDENTES	301
8.2 FACTORES QUE LIMITAN EL PROCESO	304
8.3 LA INSTITUCION SOCIAL: VIOLENCIA Y PRESENCIA DEL ESTADO	306
8.4 ASPECTOS INSTITUCIONALES PARA EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL	308
8.4.1 EL RECURSO HUMANO EL PILAR DEL TERRITORIO Y LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA LOCAL	309
8.4.2 LA PLANIFICACIÓN Y GESTIÓN DEL DESARROLLO: UN ASUNTO DE LA COYUNTURA	312
8.4.3 LA INFORMACIÓN PARTE DEL PASADO MÁS NO DEL PRESENTE	317
8.5 EVALUACIÓN DE LA INVERSIÓN ADMINISTRATIVA	318
8.5.1 INTEGRALIDAD ADMINISTRATIVA CON EL NIVEL NACIONAL	318
8.6 PARTICIPACIÓN CIUDADANA: UN INSTRUMENTO DE COHESIÓN ENTORNO A LA ADMINISTRACIÓN.	319
8.6.1 TENDENCIA POLÍTICA DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA	321
8.7 PRESENCIA INSTITUCIONAL	322
8.7.1 ENTIDADES O INSTITUCIONES DEL ORDEN NACIONAL, REGIONAL Y LOCAL	323
8.7.2 PROYECCIONES DE LA PRESENCIA INSTITUCIONAL	323
Tabla No.79. Personal de Planta Vigencia 1999	310
Tabla No.80. Relación personal por contrato mes febrero de 1999	311
Tabla No.81. Presupuesto vigencia 1999	314
Figura 41. Ingresos Municipio	313
Inversión Por sectores.	316
Figura 43. Gastos de Funcionamiento.....	317