

PROYECTO SISTEMA NACIONAL DE CAPACITACIÓN MUNICIPAL

IDENTIFICACIÓN DE DEMANDAS DE CAPACITACION MUNICIPAL A PARTIR DE LA EVALUACION DE LA INFORMACION SOBRE GESTION TERRITORIAL CONSIGNADA EN EL FORMATO G DEL FORMULARIO “EJECUCION PRESUPUESTAL AÑO 2000” REPORTADA POR LOS MUNICIPIOS AL DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACION

RESUMEN EJECUTIVO

Trabajo presentado en cumplimiento de la autorización de servicios No. 021 suscrita con la Secretaría Ejecutiva del Convenio Andrés Bello SECCAB, con cargo al convenio 21 A ESAP - SECAB-

ROSARIO PORRAS VALLEJO
Consultora

BOGOTÁ, OCTUBRE DEL 2002

CONTENIDO

	Pag.
Presentación	
1. Análisis de las respuestas dadas por los alcaldes en el formato g del formulario de ejecución presupuestal año 2000 al departamento nacional de planeación	2
1.1 Prioridades Y Metas Que Adelantarán Los Alcaldes Durante Los Próximos Tres Años De Gobierno (2000-2002)	3
1.2 Medidas Adelantadas Para Lograr Los Porcentajes De Gasto Establecidos Por La Ley 617 Del Año 2000	5
1.3 Visión De Desarrollo Que Espera Alcanzar El Municipio	6
1.4 Visión De Desarrollo Del Municipio Consignada En El POT	7
1.5 Mecanismos De Participación Ciudadana Que Fomentará La Administración Municipal	8
1.6 Prioridades De La Acción Municipal En Relación Con Los Grupos Étnicos	9
1.7 Planes, Programas Y Proyectos Acometidos En Zona De Frontera O En Unidad Especial De Desarrollo Fronterizo	10
1.8 Acuerdos Binacionales Con Entidades Homologas De Países Vecinos	11
1.9 Visión Prospectiva Del País En Los Próximos Quince Años	12
1.10 Factores De Éxito Más Importantes Para La Gestión Como Alcalde	12
1.11 Principales Prioridades de los Alcaldes Durante Sus Tres Años De Gobierno	13
1.11.1 En materia de orden público	13
1.11.2 Prioridades en materia social	15
1.11.3 Prioridades en materia económica	15
1.11.4 Prioridades en lo ambiental	15
1.11.5 Prioridades en infraestructura o equipamiento municipal	17
1.11.6 Prioridades en Servicios Públicos Domiciliarios	18
1.11.7 Financiación De Las Estrategias De Desarrollo	19
2. Algunas Áreas De Capacitación Recomendadas	20
2.1 El Estado Comunitario	21
2.2 Fortalecimiento Fiscal - Financiero Y Mejoramiento De La Capacidad Administrativa	21
2.3 Área Social	21
2.4 Planeación	22
2.5 Área Económica	22
2.6 Área Ambiental	22
2.7 Participación Ciudadana, Seguridad Democrática Y Convivencia Pacífica	22
3. CONCLUSIONES	23

PRESENTACIÓN

Colombia en los últimos quinquenios ha emprendido acciones integrales para aumentar la capacidad de los municipios en la prestación de sus servicios esenciales, buscando con ello, por supuesto, mejorar las condiciones de existencia de los ciudadanos, pero también contribuir al empoderamiento social como una forma de garantizar mejores gobiernos locales y mayor participación democrática en los asuntos locales. A pesar de lo anterior es mucho el trecho que falta por andar.

En alguna medida violencia, corrupción y pobreza se han confabulado para restarle impacto a lo conseguido, lo cual explica, en parte, que no exista una correlación directa y significativa entre los esfuerzos y recursos invertidos y el grado de fortalecimiento de la institución municipal. El auge de la violencia, hoy transformada en violencia terrorista, puede explicar de alguna manera la fragilidad del sistema de fortalecimiento municipal puesto en funcionamiento. De una parte sigue siendo precaria la presencia institucional en la solución de servicios esenciales, a pesar de las transferencias nacionales y los programas especiales de presidencia (Fondo de Regalías, Plan Colombia, Red de Solidaridad y Cupos Indicativos), falencia que aviva la desafección ciudadana, mientras que por otra, el empoderamiento social es apenas un sueño romántico y no alcanza a ser lo suficientemente vigoroso (a pesar de la ley 134 de 1994) como para ejercer la democracia participativa y ofrecer una decidida resistencia civil democrática a las organizaciones armadas ilegales.

¿Hasta que punto las respuestas a esta encuesta nacional obedecen a una visión personal del mandatario de turno? ¿Será que dentro de año y medio las respuestas variarían ostensiblemente? Las experiencias con respecto a los planes de desarrollo locales, como la forma que posterior a las elecciones asume el programa de gobierno, señalan que en materia de necesidades básicas municipales todo el mundo está de acuerdo y a ello han contribuido los planes de ordenamiento territorial, las trochas ciudadanas y los consejos territoriales de planeación; de tal suerte que resulta muy difícil que un alcalde opine sobre sus fortalezas y debilidades de manera caprichosa. Valdría la pena, de todas maneras, cruzar esta información con las consignadas en las trochas ciudadanas y en los POT. Y constatar en que medida las respuestas del alcalde representan el sentimiento colectivo.

En todo caso el fortalecimiento de la capacidad de respuesta de los municipios para cumplir con sus competencias deberá inscribirse en la dinámica que impone el gobierno nacional que tiende hacia la creación de un Estado Comunitario, que dedicará sus recursos a erradicar la miseria, a construir equidad social y dar seguridad. Para ello el municipio debe avanzar en austeridad y buena administración; es decir, planificar racionalmente sus recursos y manejarlos con transparencia componentes esenciales de todo fortalecimiento municipal. Solo de esta manera el municipio podrá articularse y contribuir a la propuesta social del presidente Uribe, especialmente en lo que atañe a la revolución educativa, impulso a la economía solidaria, manejo social del campo, manejo social de los servicios públicos, desarrollo de las pequeñas empresas y calidad de vida urbana.

El Proyecto Sistema Nacional de Capacitación Municipal en convenio con la ESAP viene preparando un plan de capacitación nacional, teniendo como referencial aspectos de la encuesta “Ejecución Presupuestal Año 2.000”, formato G. En este formato se estipularon un conjunto de preguntas, unas abiertas, otras dirigidas, básicamente sobre visiones de desarrollo nacional y municipal, las principales prioridades generales y sectoriales, esta última referida a lo social, lo económico, lo ambiental y lo atinente a participación ciudadana, y algo muy importante, las fuentes de financiación, todo ello articulado a los factores de éxito a criterio del alcalde. La expectativa abarcó además, cuestiones referidas a grupos étnicos, zonas de fronteras y acuerdos binacionales.

El trabajo que se presenta a consideración del Proyecto Sistema de Capacitación Municipal constituye un análisis de las respuestas de los alcaldes en los diferentes tópicos, buscando la forma de señalar sus principales preocupaciones pero también puntualizar aquellos aspectos importantes que no tuvieron en cuenta, en el marco de fortalecer la provisión de servicios básicos, alcanzar mayor equidad territorial, aumento de la democracia representativa y participativa, aumento del esfuerzo fiscal y de la capacidad de gestión y de la eficiencia administrativa.

Constituye la información dada por los alcaldes y procesada como se indicó insumos de primer orden alrededor de los cuales se estructuró la propuesta general de capacitación, con dos elementos adicionales: La llegada de un nuevo gobierno, muy seguramente con nuevas políticas y estrategias, y un enfoque institucional que de alguna manera sirvió de referencial para el análisis.

1. ANÁLISIS DE LAS RESPUESTAS DADAS POR LOS ALCALDES EN EL FORMATO G DEL FORMULARIO DE EJECUCIÓN PRESUPUESTAL AÑO 2000 AL DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN

El material evaluado, por la consultoría, para conocer las diferentes acciones que los mandatarios locales consideran prioritarias en su gestión de gobierno e identificar las demandas de capacitación que tienen los municipios en función de las diferencias regionales fue la información consignada en el formato G del Formulario de “Ejecuciones Presupuestales año 2.000” realizado, por el Departamento Nacional de Planeación, en cumplimiento de la Ley 617 del 2000 a todos los municipios del país para evaluar la gestión de las entidades territoriales y conocer además, las líneas generales que determinarían el plan de desarrollo municipal. En el anexo 1 del trabajo se presenta este formato.

La muestra es totalmente representativa, de los 1.097 municipios y distritos que tiene el país, un 85.8% de ellos, correspondiente a 941 municipios enviaron esta encuesta resuelta. Los anexos 2 y 3 presentan el número de municipios que enviaron información distribuidos por categoría, por departamentos y por regiones.

Con respecto al formato G, las preguntas 12, 13, 14, 15, 24, 25, 26, 27 y 28 son preguntas denominadas abiertas, es decir, no estaban dirigidas a señalar respuestas previamente

determinadas. La metodología que se empleó para realizar un análisis cuantitativo de la información fue la de agrupar las respuestas y darles una denominación determinada acorde con los temas que se estaban tratando. Se buscó en este caso las denominaciones que más correspondían a prioridades y estrategias que señalaron los mismos alcaldes, y a partir de ahí se trató de abarcar un conjunto de respuestas disímiles. En el caso de las preguntas dirigidas: 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22 y 23 del formato G, sólo se consideró si la respuesta había sido seleccionada por el alcalde, independiente de la calificación que éste le dio, ya que no tuvieron claridad sobre cómo realizarla y el sistema de calificación no fue unificado. El análisis de estas respuestas se hizo buscando la interrelación entre ellas, el impacto que podían tener y lo que significaban en el universo de respuestas.

El análisis se realizó teniendo como referencia las respuestas dadas por los municipios agrupados por categorías, por departamentos y por regiones. En el presente documento ejecutivo el análisis de la información básicamente se realiza por categorías de municipios por ser la que aporta mayores elementos de juicio al análisis.

Se trabajó con las categorías de municipios según la Ley 617 del 2.000, donde se clasifican en Especial, Primera, Segunda, Tercera, Cuarta, Quinta y Sexta categoría, atendiendo a su población e ingresos corrientes de libre destinación. Para el caso de las regiones se consideraron las anteriores regiones CORPES, Amazonia, Atlántica, Centro Oriente, Occidente y Orinoquia, en el anexo 2 se presentan cada una de estas regiones con sus respectivos departamentos y número de municipios. En los anexos del trabajo se encuentran las tablas y gráficos con la información por departamentos, así como todos los gráficos por regiones.

Se presentaron algunas dificultades con la información primaria utilizada para el análisis: no había una coherencia estructuralmente notoria en el sistema de preguntas; se colocaron prioridades que no tenían nada que ver con la pregunta o guardaban una fría incomunicación entre ellas; no se priorizaron las "prioridades" o respuestas, es decir, no fue posible determinar si una prioridad era la fundamental no porque apareciera en cada municipio sino por el nivel dentro de una escala determinada que pudiera tener; en las preguntas donde se debía señalar metas no fue posible sencillamente porque los alcaldes no las dieron.

El análisis de cada una de las preguntas se da a continuación.

1.1 Prioridades Y Metas Que Adelantarán Los Alcaldes Durante Los Próximos Tres Años De Gobierno (2000-2002)

A pesar del desempleo nacional, los alcaldes definieron como prioritario lo social y no lo económico, en la medida en que las necesidades básicas insatisfechas continúan golpeando a los colombianos. Sin desmeritar los significativos avances en educación y salud, acueducto y alcantarillado, los municipios aún están lejos de alcanzar calidades óptimas y niveles adecuados de provisión de los servicios esenciales. Que lo social adquiera semejante preponderancia no es más que el reflejo del subdesarrollo endémico en que se encuentra el país. En efecto, a éste sector, frente a la pregunta ¿Cuáles son las principales prioridades y metas que adelantará durante los próximos tres años? le

correspondió el 34.3% de las respuestas emitidas y si le adicionamos lo que corresponde a servicios públicos y vivienda el porcentaje subirá al 60.8% guarismo suficientemente representativo si se le compara con el 14.9% que obtuvieron las respuestas dadas en función del tema económico. (Tabla A.1)

La preponderancia de lo social puede tener dos lecturas: la primera que esté pesando las bajas coberturas en educación en el nivel de secundaria (62%), y ese 17% que todavía no ha podido incorporarse al sistema escolar; igualmente, la alta población por fuera del régimen subsidiado y contributivo, y los problemas de cobertura en acueducto y alcantarillado sobre todo en el ámbito rural, y la falta de vivienda. A nivel urbano, en 1998, la cobertura en acueducto fue de 89.2%, siendo muy alta la de los municipios menores de 2.500 habitantes, con un 93.6%. “La cobertura a nivel rural para el mismo año fue del 41.7%, de los cuales solo el 10% dispone de agua de buena calidad. En la zona urbana asciende al 21% la población que no tiene alcantarillado y en la zona rural solamente el 16.7% de la población rural dispone de aguas servidas.¹

La segunda lectura que puede desprenderse de la importancia de lo social es la alta valoración que hoy se le otorga, aún en municipios que tienen resueltas, en significativos porcentajes, sus prioridades en educación, salud, servicios públicos y vivienda; por esa razón, en gran medida, en la pregunta “Señale sus prioridades en materia social durante sus tres años de gobierno” los alcaldes responden como prioritario no la cobertura sino el “mejoramiento de la calidad de los servicios de educación”. De las 3.545 respuestas a educación se le otorgó el 12.1% y a salud el 11.7% para un total de 23.8% (Anexo 4); un guarismo importante dentro de lo social y que, como se expresó, parte de situaciones deficitarias en educación secundaria y todavía el lastre del 17% de escolares por fuera del sistema. Igual pasa con salud, donde sólo el 59.8% de la población está en el régimen subsidiado y los cuadros de morbi -mortalidad todavía están asociados a enfermedades prevenibles.

Según el análisis de la información por categorías de municipios (Ver cifras en las tablas A -2), la categoría especial podría explicar su falta de interés hacia los temas económicos porque existe la tendencia a dejarle este campo al sector privado. Sin embargo, hay preocupación por el empleo. El municipio considera que ya se involucró en lo que debía involucrarse, la provisión de servicios, la construcción de infraestructura productiva, la difusión del conocimiento tecnológico, etc. En cambio la primera le da importancia al papel de la municipalidad en el desarrollo económico por lo que aún puede hacer en el sentido de atraer inversiones productivas hacia sus municipios. Es por eso alta la prioridad del “desarrollo institucional” y el “fortalecimiento fiscal”, precisamente buscando adecuar la estructura a las exigencias del capitalismo: menos burocracia, población con servicios públicos, vías en buen estado, sistema financiero funcionando, universidades, bancos, portafolios de proyectos, etc.

La segunda categoría de municipios tiene un buen comportamiento con el “desarrollo institucional” y el “fortalecimiento fiscal”, porque en la medida en que tengan capacidad para competirle a los grandes conglomerados urbanos con buenos servicios públicos, con administraciones eficientes se estarán posesionando de un mercado industrial que pugna por relocalizar las empresas existentes o abrir otras allí donde las ventajas comparativas sean más propicias.

¹ *Evaluación de la descentralización municipal en Colombia: balance de una década. Tomo II.*

En la tercera y cuarta el desarrollo institucional y fortalecimiento fiscal se comporta igual, pero por razones diferentes ya que necesitan ampliar la base fiscal para obtener mayores recursos para inversión social y al mismo tiempo gerenciar sus pequeñas empresas de servicios y poder convertirlos en servicios eficientes, con buena cobertura y calidad óptima.

Es llamativo que la categoría tercera respalde al sector agropecuario y apoye a los sectores productivos y le brinde un espacio a la participación comunitaria y en eso se asimila a la especial. Es que estos municipios intermedios tienen características llamativas. Son pequeños conglomerados cuya base productiva la integran, en cierta medida, pequeños empresarios que se han mantenido a pesar de la crisis y que requieren apoyo para su producción y son a la vez proclives a participar de las convocatorias que hacen sus alcaldes y sus propias organizaciones.

Finalmente, resalta en las categorías quinta y sexta que existe preocupación por vivienda, desarrollo agropecuario, red vial municipal y cobertura y calidad del servicio de acueducto. Es apenas obvio porque estos municipios pequeños son recipiendarios del conjunto de necesidades básicas sin satisfacer.

1.2 Medidas Adelantadas Para Lograr Los Porcentajes De Gasto Establecidos Por La Ley 617 Del Año 2000

Es evidente que en gran medida las prioridades y metas de los alcaldes para los tres años de gobierno están relacionadas con la cantidad de recursos disponibles y por disponer y la racionalidad del gasto. En este sentido los mandatarios – de acuerdo a la ley 617 de 2000 – deben acogerse a un plan para lograr los porcentajes de gastos establecidos por la ley.

Las respuestas relacionadas con medidas concretas para el saneamiento fiscal tienen que ver con la austeridad y racionalidad del gasto y ayudan mucho si lo que se aspira es comprar lo estrictamente necesario y planificar el gasto. Es un paso adelante que compromete en la encuesta a 578 municipios (61.4%). Positivo también que 281 municipios (29.9%) hayan señalado que apelaran a la reestructuración administrativa ya que implicaría pisar el acelerador a fondo para los cambios estructurales.

Se registró “recorte de la planta de personal” en 18.6% de los municipios. Se ha demostrado que la inflación de las nóminas municipales y la existencia de una nómina paralela han incidido, en un alto porcentaje, en la crisis fiscal de estos entes territoriales, de ahí que la medida sea una alternativa concreta y dicente, pero que necesita ser planificada y estructural para mayor eficacia.

Respuestas que hacen referencia a la actualización catastral, al fortalecimiento del sistema de recaudo de impuestos, a la cultura tributaria, a legalizar la tenencia de tierras, a crear empresas municipales que generen ingresos, a la venta de inmuebles del municipio, entre otras, se relacionan en la tabla B-1 como “aplicación de políticas para mejorar el recaudo de ingresos”. Tema muy importante entre las respuestas que se dieron: 226 de 1.698 o sea un 13.3%.

Es sintomático que un 95% del total de respuestas registradas y que abarcan a todas las categorías de municipios, coincidan en acogerse al saneamiento fiscal: austeridad en el gasto, aplicación de políticas para mejorar el recaudo de ingresos, reestructuración administrativa, recorte de planta de personal, saneamiento fiscal y aplicación de la ley 617 y reducción de la contratación. Se nota entonces, que existe buena difusión a nivel nacional de la necesidad del ajuste y una actitud positiva por conseguirle viabilidad financiera a los municipios. (Ver tablas B-2)

1.3 Visión De Desarrollo Que Espera Alcanzar El Municipio

Las prioridades y metas en relación con una correcta política de ajuste fiscal contribuyen a dar una visión del desarrollo que los alcaldes aspiran alcanzar. En este tema (Tablas C-1), de las 2.060 respuestas 794 correspondieron a Desarrollo Social equivalente al 38.5% del total de las respuestas; si le adicionamos lo correspondiente al Sector Económico Fortalecido que alcanzó un 26.7%, ambos sectores sumarían un 65.2%. Aquí hay un sesgo interesante. Mientras en la primera pregunta lo social está intrínsecamente ligado a educación, salud, servicios públicos domiciliarios, en esta lo social va cualificado, mirando en la perspectiva de la visión, del conjunto; por eso aparecen temas como “mejores niveles de vida a partir de una desarrollo integral”, “mayor desarrollo social”, “capital humano fortalecido”, “identidad cultural y sentido de pertenencia”, “un pueblo con espacio para la recreación, cultura y deporte”, mientras que educación y salud, servicios públicos y vivienda sólo aportaron 19%, las que en la pregunta “Cuáles son las prioridades y metas que adelantará durante los próximos tres años de gobierno?” significaban un 60.8%.

Se hace referencia a la democracia local con respuestas como “gobernabilidad y desarrollo institucional”, “democracia con altos niveles de equidad y convivencia pacífica” y “altos niveles de participación ciudadana”, lo que significó el 21.3% de las respuestas dadas. Vale la pena resaltar que mientras en la primera pregunta “desarrollo institucional” aparece con 8.5% aquí se presenta asociado a “gobernabilidad” (Gobernabilidad y desarrollo institucional) con un 12.6%, incremento notorio que puede explicarse porque ya no existe la presión de lo prioritario, es una pregunta referida a visión más que a necesidad. Lo mismo acontece con “participación comunitaria” que se incrementa en esta pregunta a un 3.9% mientras que en la otra aparece con 2.5%.

Ese 21.3% constituye un referente importante aún cuando en la pregunta siguiente (Visión en el POT) ceden terreno las respuestas sobre gobernabilidad, desarrollo institucional y democracia ya que aparece con apenas un 12%. Lo que puede estar indicando que el tema de la democracia y fortalecimiento institucional continúa siendo marginal, ameritando la implementación de estrategias de formación en estas materias.

Se observa que en un alto porcentaje de los municipios de quinta y sexta categorías aún plantean como visión de desarrollo solución a problemas referidos a servicios públicos domiciliarios, vivienda, calidad en educación y salud, mientras que lo económico está en segundo orden; incluso, el fortalecimiento del sector agropecuario, uno de los más importantes, ya que la mayoría de estos municipios son rurales.

En las categorías cuarta y tercera mejora la concepción que tienen de la visión de desarrollo; en éstas, más de un 28% de los municipios plantean mejores niveles de vida, productividad, competitividad, desarrollo institucional y en la tercera, donde se encuentran municipios intermedios, los que en muchas respuestas han tenido un comportamiento atípico, tienen la visión del desarrollo sostenible.

Las categorías primera y especial manejan un concepto de mayor integralidad; en un 50% de sus municipios la visión esta tanto en la productividad y competitividad del sector como en la gobernabilidad y fortalecimiento institucional de sus administraciones y en la equidad y democracia para su gente. (Tablas C-2)

1.4 Visión De Desarrollo Del Municipio Consignada En El POT

La visión más avanzada conceptualmente fue la que dieron 214 municipios (el 22.7% de ellos) al sostener en sus POT que la visión de desarrollo es el Desarrollo Sostenible. ¿Por qué se considera como una respuesta avanzada? Por que conjuga la idea del desarrollo, que a su vez concita el “crecimiento con la equidad y la sostenibilidad”, implica “economía moderna, dinámica, competitiva, productividad” y en cierta forma hacer del municipio un “polo de desarrollo”, desde luego, en la medida que sea capaz de centralizar funciones regionales importantes y por ende dinamizar la economía regional. (Tablas D-1, D-2)

Se presentaron otras visiones no tan elaboradas, que tomadas individualmente pueden parecer puntuales, pero que tal vez estén asociadas al “desarrollo sostenible”. Es lo que se trata de entender cuando el 11.8% de las respuestas se orientaron al “fortalecimiento del sector agropecuario”; el 9.3% a que sea “dinámico, moderno, productivo”; el 7.8% hacia el “turismo”; el 3.7% a “centros comercial y de servicios”; el 1.7% hacia el “potencial hidrobiológico”; el 1.6% hacia la “industrialización” y el 1.3% hacia lo “minero energético”, (deben ser municipios con importantes ventajas comparativas en ese campo). Estas respuestas van dirigidas a alcanzar una amplia actividad productiva y económica en general en cada uno de los sectores, muy seguramente pese a que no lo expresan así, a buscar el desarrollo con sostenibilidad.

Es muy probable que en los POT se encuentren explicaciones más detalladas del perfil productivo estratégico del municipio y su articulación con el desarrollo, la sostenibilidad y el respeto al medio ambiente. Por eso, para efecto del análisis, se asimilan estas respuestas al desarrollo sostenible. En total aparecerían, si se pretendiera agruparlas bajo un mismo bloque, un 79.4% referidas al “desarrollo sostenible”, pero respetando el perfil dado por cada municipio en consonancia con sus ventajas naturales y adquiridas.

Otras respuestas son más bien puntuales, o demasiado sectoriales que contribuyen poco a entender la visión de desarrollo de la municipalidad. Se hace referencia a “óptima cobertura y calidad de los servicios públicos domiciliarios”, “fortalecimiento institucional con énfasis en manejo fiscal”, “municipio centro de la educación y la cultura”, “infraestructura vial y equipamiento urbano”, “comunidad participativa”, “cumplimiento con el plan de gobierno”, y “otros” que abarcan 60 respuestas. En total ascienden al 20.6% de las respuestas.

En las categorías especial, primera y tercera el Desarrollo con Sostenibilidad, así claramente expresado, fue de un 50%, 29% y 32% de los municipios respectivamente. Ahora bien, el porcentaje se incrementa al asimilar a la noción de desarrollo sostenible otras visiones, como las de municipio turístico, minero, etc., las cuales fueron planteadas con toda seguridad por los POT dentro de la visión de desarrollo con sostenibilidad productiva y ambiental. En cuanto a la quinta y sexta que agrupan la mayor parte de los municipios colombianos los POT enfatizaron en el desarrollo agropecuario y calidad de vida.

1.5 Mecanismos De Participación Ciudadana Que Fomentará La Administración Municipal

Que 500 alcaldes (53.4% de los municipios) hayan expresado que fomentaran las veedurías ciudadanas es positivo, y nadie se va a oponer a una medida como esa; en alguna medida puede estar reflejando el interés de la comunidad, expresado por el alcalde, de vigilar la aplicación de los recursos públicos. Los alcaldes tienen la tendencia de ser muy estrictos en la vigilancia y control de los recursos públicos del orden regional, departamental o de aquellos que proceden del presupuesto general de la nación y que ellos no controlan. Pero no miran con buenos ojos cuando se trata de controlarles los recursos que dependen de su resorte y, frente a ello, obstaculizan la acción de veeduría o la constituyen de bolsillo. La misma guerrilla y los grupos de autodefensa obligan a las comunidades a constituir veedurías como una forma de fortalecer su hegemonía y control sobre la población; por eso no es de extrañar que en los municipios de categoría sexta el 54% de ellos expresaron “veedurías”; en la categoría quinta el 53% de los municipios y en la cuarta el 54%. En la primera sobresale el 59% de los municipios que respondieron “veedurías ciudadanas”, aquí el alto porcentaje se debe a que los alcaldes miran con reticencia a la inversión nacional y departamental si ellos no la controlan, pero también en que se ha avanzado en la importancia de estos mecanismos de control. (Tablas M-1 y M-2)

Unos 350 alcaldes expresaron que fomentaran las “Juntas de Acción Comunal”. ¿Quién puede estar en contra de esa medida? Nadie, por supuesto. Pero en cambio, cuando se trata de verdaderos mecanismos de participación política, aquellos que tienen que ver con el poder político, por ejemplo con revocatoria de mandato, referéndum, iniciativas populares, juntas administradoras locales, consultas, cabildos, consejos de planeación territorial, los alcaldes eluden el asunto prefiriendo las veedurías ciudadanas y las juntas comunales, mientras que el fomento de las diferentes especies de participación la reducen a la constitución de comités de padres de familias, de usuarios campesinos, de usuarios de servicios públicos, etc. Pero en nada se ve el interés por fomentar, por ejemplo, la ley 134 y 131 de 1994, que sintetizan los más caros mecanismos de la participación democrática de los ciudadanos.

El único mecanismo real, con relativo poder político que sale relativamente bien librado en las respuestas de los alcaldes es el Consejo Territorial de Planeación. En verdad, es una forma de redistribuir el poder político, muy extendida ya en el país. Pero también es una de las formas, a pesar de su importancia, donde alcaldes y gobernadores se reservan el derecho a escoger a sus miembros de temas que les presentan las distintas organizaciones ciudadanas que por ley tienen representación en los Consejos. Hay en su integración una posibilidad de maniobra que el alcalde o

governador no tienen cuando se trata de constituir las JAL, de impulsar las iniciativas legislativas, que dependen exclusivamente de los ciudadanos, o de jalonar un referéndum, etc. Sin negar que en un momento dado burgomaestre y sociedad pueden encontrarse y hacer causa común con el ánimo de sacar adelante una iniciativa concreta. Paradójicamente, un buen alcalde podría gobernar mejor apelando y fomentando estos mecanismos que fortalecen la democracia, aíslan la politiquería, la blindan contra las pretensiones de los violentos y les ofrece a los ciudadanos la ilusión de que Colombia puede ser más equitativa en la distribución de las riquezas y de las oportunidades políticas.

“Veedurías ciudadanas”, “juntas de acción comunal”, “fomento de las diferentes formas de participación ciudadana” (todas menos las contempladas para la redistribución del poder político de la municipalidad), “escuela de formación de líderes y capacitación comunitaria”, “comités de participación ciudadana”, “participación de las comunidades en la ejecución de proyectos”, “apoyo a cooperativas, empresas asociativas de trabajo”, “organizaciones no gubernamentales” “interacción permanente con las comunidades”, “comités de desarrollo y control social”, “consejos de gobierno en las veredas” y “otras”, se llevan nada menos que el 71% de las respuestas. Y no hay una sola respuesta sobre participación real, es decir, participación para redistribuir el poder político.

Los consejos territoriales de planeación, cabildos abiertos, consultas populares, mesas de concertación, consejos de desarrollo rural, Juntas Administradoras Locales, Jume y los cabildos indígenas apenas suman 28.7%. Es decir, las formas genuinas de la participación democrática, sin que sean sus muestras más representativas, están relegadas a un segundo orden.

1.6 Prioridades De La Acción Municipal En Relación Con Los Grupos Étnicos

La más importante respuesta fue “mejorar la calidad y cobertura de la educación y de la salud”, aún por encima de lo más sagrado para las minorías étnicas como son el fortalecimiento de sus organizaciones y de su identidad cultural, las ETIS y los Consejos Comunitarios (negritudes). Sobre ésta prioridad se obtuvieron 119 respuestas de las 606 que se emitieron, lo que equivale a un 19.6%. Y es que la situación de los grupos étnicos de indígenas y afro-colombianos es precaria en estos dos frentes y por eso la preocupación es mejorar las condiciones económicas y sociales que en conjunto suman 57% de las respuestas. Mientras que la preocupación por las banderas tradicionales alcanzan el 38%, que si bien es un porcentaje importante pasa a un segundo plano frente a las necesidades acuciantes.

En la sexta categoría se presentaron 290 respuestas que equivaldrían a 96 municipios, la cantidad aproximada en esta categoría que tienen minorías étnicas. En 63 municipios los alcaldes respondieron que su prioridad era mejorar la cobertura y calidad de la educación y salud lo que coincide con el consolidado nacional, seguida del fortalecimiento institucional de las organizaciones, fortalecimiento de la identidad cultural con 31 municipios y mejoramiento del nivel de vida con 22 municipios. Se puede apreciar que la tendencia dominante en esta y otras categorías es la de mejorar sus condiciones económicas y sociales, especialmente en educación y salud, y que esta respuesta es más contundente en municipios donde los asentamientos de indígenas y negros se han asimilado a la sociedad mayor de blancos y mestizos.

En la categoría quinta se presentaron 150 respuestas que equivaldrían a 50 municipios. En 33 municipios – un 66%- los alcaldes respondieron que su prioridad era “mejorar la cobertura y calidad de la educación y salud”. En segundo orden aparece “fortalecimiento a la identidad cultural” con 22 municipios – 44%. En tercer lugar 17 alcaldes respondieron a favor del “fortalecimiento institucional”, lo equivalentes a un 34% de los municipios de esta categoría. Se mantiene de igual modo la tendencia nacional.

Este esquema se mantiene en la cuarta, mientras que en la categoría segunda sobresale “educación y salud”, en segundo orden “generación de empleo productivo”, pero el “fortalecimiento cultural y organizativo” quedan relegados. Mientras que en la primera de unos cuatro municipios tres respondieron que era importante el “fortalecimiento institucional de las organizaciones”.

En la categoría tercera cambia un poco el asunto; aparece como primera prioridad el “fortalecimiento a la identidad cultural”, seguida de “fortalecimiento institucional de las organizaciones” y “mejoramiento del nivel de vida”. Dentro de los 11 municipios con asentamientos de minorías étnicas de ésta categoría sobresalen algunos del Cauca y otros que siendo mestizos reciben una importante influencia de las comunidades indígenas, lo que les permite que sus alcaldes, aún no siendo indígenas, consideren medidas oportunas de acuerdo a la cultura y organización de las comunidades. Son los casos de municipios aledaños a la Sierra Nevada, para colocar un ejemplo. Por su parte, las comunidades negras se inclinan más por solicitar educación y salud. (Tablas N-1 y N-2).

1.7 Planes, Programas Y Proyectos Acometidos En Zona De Frontera O En Unidad Especial De Desarrollo Fronterizo

“Apoyo a microempresas y comercialización de productos” fue expresada por 13 municipios de los 37 que enviaron información y sobre un total de 58 respuestas que equivalen a un 22.4%. Muy seguramente, frente a la necesidad del intercambio fronterizo, se han organizado innumerables empresas pequeñas, en confecciones, zapatería, artesanías, productos alimenticios, etc. que tienen amplia demanda en las ciudades fronterizas de los países vecinos, actividad que hay que apoyar para garantizar los ingresos de miles de familias que dependen de este comercio binacional. El intercambio cultural y deportivo es significativo.

No podía faltar el asunto relacionado con el transporte, especialmente lo atinente a la comercialización de la gasolina, que ha significado en el presente serios problemas en la medida en que los gobiernos de los países limítrofes, incluyendo al colombiano, han tratado de reglamentar estas actividades lo que ha originado protesta de quienes se dedican a estas actividades. A la par, señalaron los alcaldes, que constituyen componentes esenciales de la vida fronteriza la internación y legalización de vehículos, sobre los cuales hay que trabajar en las comisiones binacionales.

Siguiendo el orden de las actividades adelantadas por la población colombiana en zonas fronterizas es importante rescatar los convenios en educación y salud para facilitarle estos servicios a las poblaciones de los países fronterizos. En educación hay permanente intercambio en cuestiones de pedagogía, a través de eventos y de conversatorios para tal fin, y en el campo de la salud, la

remisión de pacientes a los centros que se consideren, en un momento determinado, como los más expeditos para prestarle a los ciudadanos el servicio. Estos servicios anotados, más conexiones eléctricas y vías fronterizas, configuran una gama interesante de la febril actividad de fronteras. (Tabla O-1).

1.8 Acuerdos Binacionales Con Entidades Homologas De Países Vecinos

Es evidente que los convenios fronterizos entre entidades territoriales homólogas deberían ser mucho más amplios, habida cuenta de la febril actividad que se desarrolla en zonas de frontera. En primer lugar existe una dificultad real para que el público en general y las autoridades locales en particular conozcan los acuerdos binacionales que constituyen el marco sobre el cual actuar para organizar con legitimidad estos convenios. En segundo lugar el desconocimiento de la ley de fronteras, la 191 de 1995, y en tercer lugar la improvisación de las autoridades locales y la baja capacidad para formular y gestionar los convenios con los entes vecinos. No hay que desconocer que la propia Constitución Nacional avala estos intercambios recíprocos y que señala los aspectos en los cuales se pueden desarrollar de manera expedita. Sin embargo, pocas entidades han utilizado esta importante herramienta que tiende a facilitar la vida de los ciudadanos colombianos en zonas de frontera.

1.9 Visión Prospectiva Del País En Los Próximos Quince Años

Si bien 446 respuestas señaladas, consideran que el país debe ser pacífico hay que destacar que el porcentaje, si se tiene en cuenta la real situación de Colombia, es supremamente bajo, a pesar de ser elevados frente a otras respuestas. Eso correspondería, casi exclusivamente, a la cantidad de municipios que sufren directamente y de manera recurrente el flagelo de la violencia y no debería ser así. Todos los municipios del país, en una sana lógica, en la medida que la violencia afecta a la nación entera, deberían pronunciarse a favor de la consecución de la paz, independiente de si en su territorio el flagelo de la violencia es estructural o no.

Por otra parte, aparece un porcentaje significativo referido a la “competitividad, productividad, al dinamismo y modernidad de la economía colombiana”, asunto que refuerza la idea de una Colombia productiva, o como se quiera enunciar y que viene siendo una constante en todas las respuestas, independientemente de que también este tipo de percepciones deberían ser más contundentes. Parece ser que por la cantidad de problemas que aqueja a los colombianos hay dificultad en centralizar lo que se quiere en dos o tres ideas ejes lo que los conduce a responder de manera variada y muchas veces vaga. Porcentaje que visto en una perspectiva más amplia puede ser mayor si se le adiciona respuestas referidas al sector agropecuario (7.2%); desarrollo del sector rural (2.5%); exportador (2.3%); industrializado (3.0%); altos niveles de empleo (9.7%); calidad de vida (5.0%); desarrollo sostenible (3.3%), lo que en total daría para un total de 46.8% de las respuestas dadas. A pesar de la diversidad de opciones ese guarismo denota una fuerte inclinación de los colombianos hacia la necesidad de mejorar sus ingresos y por ende la calidad de sus vidas a partir de actividades productivas de tipo agropecuario, mejoramiento de la economía rural, industrial y

exportador teniendo como eje la Competitividad, la Productividad, el Dinamismo y la Modernidad. (Tabla Q-1).

Las respuestas referidas a inversión social (cobertura y calidad en educación y salud y alta inversión social) solo alcanzan el 8.3% y elocuentemente ceden terreno para dar paso a conceptos integrales y prospectivos. En todo caso, la situación es coherente porque cuando tuvieron la oportunidad de responder sobre prioridades fueron enfáticos en señalar los temas sociales y productivos.

La prospectiva hacia una sociedad pacífica se da mucho más en los pequeños municipios, aun cuando en los especiales el 75% de cuatro encuestados respondieron que la visión prospectiva era la de un país pacífico. En la sexta categoría el 49% de los municipios (304) respondieron de igual manera, en la quinta respondieron 57 municipios lo que corresponde al 37%, en la cuarta respondieron 42 municipios de 90, en la tercera 22 de 37 y en la segunda 11 municipios de 18 lo que en total suma 436 municipios que con toda seguridad corresponden a los municipios asolados por la violencia. (Tabla Q-2).

La inclinación prospectiva hacia los temas económicos recalca que los municipios más desarrollados ubican la visión hacia estos temas. En efecto, en la categoría primera el 53% de los municipios se inclinaron por la competitividad, productividad, dinamismo y modernidad; en la segunda el 67%; mientras que ya en la tercera, cuarta y quinta desciende en promedio a un 36% para llegar a ocupar apenas el 28% en los municipios de sexta categoría.

Se podría decir que los alcaldes respondieron esta pregunta teniendo en cuenta la situación particular de sus municipios, lo que es entendible pero no justifica que no hayan hecho el esfuerzo por ubicarse mejor en la visión y perspectiva nacional.

1.10 Factores De Éxito Más Importantes Para La Gestión Como Alcalde

El 98% de los municipios señalaron como factor de éxito de la gestión municipal el liderazgo que cumple el alcalde al frente de la administración y de la ciudadanía en general. Es una alta valoración que ellos tienen de su papel como mandatarios locales. Desafortunadamente la encuesta ofreció de manera limitada unos factores de éxito dejando por fuera otros de mucho interés.

En segundo lugar aparece "Comunidad participante" expresado por el 91.2% de los 941 municipios que enviaron la encuesta resuelta. De éstos, la más alta valoración la presentan los municipios de cuarta categoría con el 96%, ya que su condición de municipios intermedios con buenas participaciones en los ingresos corrientes de la nación, les ha permitido desarrollar programas de capacitación en inclusión social. Después viene la categoría primera con el 94% que corresponden a las grandes ciudades donde avanzó en los últimos años la cultura de la participación, aquí como caso curioso respondieron con el mismo porcentaje (94%) a "liderazgo", "recurso humano calificado" y "comunidad participante". Los más bajos se presentan en la categoría especial con un 75%, en la segunda y quinta con 89%. (Tabla E-1)

Los factores de éxito, si bien se retoman y se consideran válidos en la medida en que son respuestas de la primera autoridad municipal y muy seguramente recogen, en alguna medida, el sentimiento ciudadano, deben ser vistos dentro de otra óptica. Si se analiza qué ha obstaculizado el desarrollo de la municipalidad, se podrían encontrar factores de éxito más ajustados a esta realidad. Despilfarro por falta de planificación y control, corrupción, baja gobernabilidad y liderazgo de la autoridad municipal y baja participación política de las comunidades para las decisiones, para la ejecución presupuestal, el control y seguimiento. Se necesita para alcanzar el éxito en las administraciones locales factores de éxito relacionados con inversión planificada, amplia participación ciudadana, personal calificado y liderazgo esclarecido.

Se está considerando la participación ciudadana, “comunidad participante”, como un gran factor de éxito con un 92%. ¿Por qué si esto es así no se refleja el mismo espíritu en la primera pregunta, donde los problemas de educación, salud, acueducto, alcantarillado y producción relegan a los demás? ¿Por qué tampoco se refleja en la tercera y cuarta? La respuesta es que lo urgente desplaza a lo importante, en primer lugar. En segundo lugar la pregunta tercera habla ya de la visión del municipio en lo social, mayor desarrollo social, donde es deducible que se introduzca participación – porque no se puede creer que sólo se le haya dejado el 3.9% con “Municipio Participativo” y en la cuarta lo sostenible hace relación al desarrollo y puede ser que en los contenidos de los POT se le otorgue la importancia que tiene, porque no se puede creer que ésta apenas abarque el 2.7% como se expresa en la pregunta sobre el POT.

1.11 Principales Prioridades de los Alcaldes Durante Sus Tres Años De Gobierno

1.11.1 En materia de orden público

De las 3.512 prioridades emitidas por los alcaldes sobre esta materia, 813 respuestas se refieren a “disminución de los índices de violencia”, equivalentes al 23.15% del total de respuestas dadas y expresadas por el 86.4% de los municipios. Se supone que esta prioridad hace referencia a la violencia que generan los grupos armados al margen de la ley. (Tabla F-1)

En segundo orden de prioridades está “disminución de la delincuencia común”, la más generalizada en el país, y seleccionada por 80.5% de los municipios que dieron 757 respuestas lo que representa el 21.6% del total. Aquí hay una marcada diferencia, porque mientras “disminución de los índices de violencia” ocupa el 23.15% “la disminución de la delincuencia común” representa el 21.6%, muy seguramente porque existen municipios donde el problema de la delincuencia común es menos grave. La prueba es que en la categoría quinta el 78.4% de los municipios identifican a este flagelo y en la sexta el 78.6%. Estos son municipios pequeños en población y recursos donde existen otros problemas como violencia recurrente de la sociedad civil, violencia intrafamiliar, secuestro, extorsión, presencia de grupos armados al margen de la ley, pero donde la delincuencia común poco prospera.

En cuanto a la prioridad “Disminución de la presencia de grupos al margen de la ley”, se obtuvieron 569 respuestas dadas por un 60.5% de los municipios. Sobresale un elemento extraordinario y es que se redujo sensiblemente el número de alcaldes que respondieron. Esto significa, desde luego, que no todos los alcaldes sienten este flagelo, no tienen este problema. Y más o menos el número

de municipios que respondieron corresponde a los 500 municipios colombianos que de una u otra forma tienen presencia de guerrillas y autodefensas.

“Disminución de casos de abigeato” fueron respuestas dadas por el 59.2% de los municipios, coincidente con el 60% de los municipios que respondieron sobre la necesidad de “disminuir la presencia de grupos al margen de la ley”, porque son ellos quienes cometen este delito, fundamentalmente. Lo mismo podemos decir de disminución de “actividades relacionadas con el narcotráfico”, que en todo caso parece estar menos extendido que la misma presencia de los grupos armados por fuera de la ley, pero cuya realidad abarca a los municipios sobre todo de zonas de colonización y pequeña producción campesina, y grandes y medianas ciudades más que todo en labores de procesamiento, red financiera y comercialización. Un 36.9% de los municipios que respondieron escogieron esta prioridad.

La “disminución de los casos de secuestro en los municipios” recibió el 9.5% del total de respuestas, mucho más baja que las anteriores, pero de todas maneras alta y refleja lo extenso del flagelo en Colombia y fue señalada por 334 (35%) municipios. Como muchos municipios no respondieron las encuestas se puede decir que este guarismo puede ascender a los 400 municipios, lo que es coincidente con las zonas donde hay presencia de grupos armados. Hay que anotar, además, que el secuestro se ha incrementado en las grandes ciudades por la acción de las redes urbanas de los frentes armados.

En la categoría especial es explicable este 100% porque en las grandes ciudades se expresa la amplia gama conflictual entre ciudadanos y entre grupos, incluyendo la horrible sensación de inseguridad impuesta por el accionar de grupos terroristas con atentados dinamiteros, secuestros, narcotráfico, y la intolerancia que cunde cuando de conflictos entre ciudadanos se trata. Lo mismo en la categoría primera y segunda, donde estos conflictos parecen ser muy recurrentes al mismo nivel que la especial pero con la diferencia que son más los municipios (respondieron 35) y es más amplia la posibilidad de dar otras respuestas.

En la categoría especial fueron escogidas por el 100% de los municipios cada una de las siguientes prioridades: “disminuir los índices de violencia”, “disminuir la delincuencia común”, “disminuir las actividades relacionadas con el narcotráfico” y “disminuir los casos de secuestro en el municipio”. Es aleccionador ya que esta categoría condensa el mayor número de problemas referidos a las distintas formas de violencia: secuestro, narcotráfico, violencia terrorista, violencia por conflictos recurrentes de la sociedad civil, violencia delincencional común.

Si se mira “disminución de la delincuencia común” en la categoría especial y categoría uno, un 100% de los municipios respondieron a favor de esta prioridad. Un 88.9% de los municipios de las categorías cuarta y segunda escogieron como segunda prioridad reducir los índices de delincuencia común, cifra bastante alta que afecta como ya se vio a las grandes ciudades. En las categorías tercera, quinta y sexta “reducir los índices de delincuencia común” continúa siendo alto, con un 83.8% de los municipios en la tercera, el 78.4% en la quinta y 78.6% en la sexta. En estas dos últimas categorías se observa que la percepción por “delincuencia común” baja, ya que en estos municipios los índices de delincuencia común son reducidos. (Tabla F-2)

1.11.2 Prioridades en materia social

Por desplazamiento forzoso a raíz del conflicto armado colombiano y el paulatino abandono del campo por inseguridad, baja productividad, falta de trabajo y bajos salarios los municipios pequeños, pero también los grandes, han visto como se multiplican sus problemas en vivienda, prostitución, alcoholismo, abandono de menores y niveles de drogadicción

Los problemas mayores están referidos a vivienda, inclusive en categorías donde antes no eran visibles hoy constituyen prioridad. Es interesante que la cobertura en educación, que se ha incrementado notoriamente en los últimos años, haya descendido en el cuadro de prioridades sociales y aumentado, en consecuencia, las exigencias por mejorar la calidad de educación y esto es igualmente exacto en los municipios menores del país, que son los mayoritarios y que tendencialmente siempre pedían más cobertura. Es ilustrativo que el mejoramiento de la educación no lo estén pidiendo solamente departamentos y municipios considerados desarrollados sino la gran mayoría de municipios colombianos grandes y pequeños. Es indudablemente un salto cualitativo en la percepción que se tiene sobre la educación que se imparte y un reconocimiento a los esfuerzos hechos en materia de cobertura.

En cuanto a salud se registra la tendencia que si es normal actualmente: mayor cobertura en salud por encima de calidad, aunque es mínima la diferencia. Esto se debe a que realmente la cobertura en salud es deficiente a pesar de su incremento en los últimos años y que la calidad se ha venido a menos por las irresponsabilidades de las EPS y la falta de presupuestos de los hospitales y centros de salud.

Aparecen asuntos que antes eran prácticamente imposibles vislumbrar en la agenda de los alcaldes. Por ejemplo, es dicente que los “programas de juventud” ocupen tan destacada posición, los “programas deportivos” han ascendido vigorosamente, con el 81% de los municipios que respondieron, o la “cultura” que ha subido en rango con el 74%, la “atención a los ancianos” y “actividades recreativas” con el 50%.

Otro elemento nuevo en las estadísticas municipales, “La prostitución”, con el 85% de los municipios, “el alcoholismo” con el 79%, “abandono de menores” con 73%, “drogadicción” en 64% de los municipios. Es decir, los alcaldes consideran que hoy por hoy estos males se les han convertido en un verdadero dolor de cabeza. (Tablas G-1 y G-2)

1.11.3 Prioridades en materia económica

Los alcaldes reaccionaron al ser inquiridos sobre el particular de una manera que corresponde a los diferentes diagnósticos sobre la realidad productiva del país y sus estrategias, pero sobre todo a lo que ellos como primera autoridad y ciudadanos que son sienten en sus respectivas municipalidades ante la falta de estrategias productivas integrales que amarren asistencia técnica, créditos blandos, comercialización y otros componentes de la actividad agropecuaria o manufacturera.

Los alcaldes respondieron alrededor de estrategias y componentes para reactivar la economía pero lo hicieron también en relación con reducir la pobreza. La prioridad "Reducción de la Pobreza" está asociada a alcanzar mejores niveles de empleo impulsando estrategias productivas, de asistencia técnica y de comercialización. Sin embargo, los alcaldes la señalaron como si fuera algo aparte, como si fuera un componente más de desarrollo económico y no una conclusión de este. ¿Por qué? Porque la prioridad ubicada ahí donde está confunde pero, y puede ser lo más relevante, es tan grande la pobreza y sus consecuencias tan significativas (violencia, desafección, baja gobernabilidad, limitado crecimiento económico, etc.) que los alcaldes, en la medida en que aparecía en el cuestionario de Planeación Nacional, la señalaron copiosamente. De todas maneras hay coherencia en el bloque de respuestas dadas y tal vez una conclusión clara: El país tiene índice de pobreza alarmante, a pesar de haber reducido significativamente los indicadores de necesidades básicas insatisfechas, que se solucionarían fomentando la producción con créditos y asistencia técnica a partir de mercados seguros.

Un dato característico en estas respuestas es su relativo nivel de homogeneidad. En efecto, 90.9% de los municipios señalaron "mayor comercialización" y 90.7% "reducir la pobreza". A la par, "créditos blandos", "estrategias productivas" y "asistencia técnica agropecuaria" manejan porcentajes similares: 81.6%, 78.6% y 78.5% respectivamente. (Tablas H-1)

Los análisis por categoría (Tabla H-2) develan que en la especial y en la primera las prioridades se articulan sin tener en cuenta el referencial de pobreza, donde aparece con discreto porcentaje, muy seguramente porque entienden los alcaldes que en caso de asegurarse las prioridades escogidas ("estrategias productivas", asistencia técnica agropecuaria" y "comercialización") pueden alcanzarse resultados óptimos contra "la pobreza" y "el desempleo" que aparecen apenas en un 50% y 25% en la especial y en un 76.5% y 52.3% de los municipios en la primera categoría. Es llamativo en estas categorías el papel de "más créditos blandos para agricultores" y del "control al contrabando" con valores de 75% en la especial y con el 70.6% y 47% respectivamente en la primera. El crédito, porque se trata de alcanzar financiación a las diversas actividades económicas de la gran vida urbana: créditos para la gran, mediana y pequeña industria; para las famiempresas y microempresas, para las actividades de comercialización a todas las escalas; para las cooperativas de producción, comercialización y de servicios, etc. Y con respecto al "contrabando" porque estos municipios de categoría especial dejan de percibir importantes recursos por concepto de contrabando, son los casos de Bogotá, Medellín, Cali, Barranquilla y Cúcuta. Desde luego, el fenómeno es recurrente y amplio presentándose en otras categorías de municipios. En las categorías segunda, cuarta, quinta y sexta el eje fundamental del conjunto de prioridades es "disminuir la pobreza", mientras que en la tercera cede un poco al registrarse con el 81% de los municipios frente al 84% de "mas comercialización" y "estrategias productivas". El 100% de los municipios de la categoría segunda seleccionaron la "reducción de la pobreza" dentro de sus prioridades, a la par que "estrategias productivas", "asistencia técnica agropecuaria" y "mas comercialización" alcanzaban cada una el impresionante guarismo del 94.4% de los municipios. Guardando leves diferencias se presentan el resto de categorías anunciadas. Todas a la vez tienen una tendencia marcada: considerar el gran cuello de botella de la economía colombiana los problemas de la realización de los productos. Es una articulación precisa, y por demás preciosa, entre pobreza y alternativas para vencerla.

1.11.4 Prioridades en lo ambiental

La nota característica de las respuestas emitidas es que el 98.5% de los alcaldes de los municipios del país respondieron que la “descontaminación por transporte automotor” era su principal prioridad, sin saber, por fallas de la encuesta, en que nivel de priorización se encuentra. A todas luces se ve muy alta ya que en los pequeños municipios que suman más de ochocientos este problema no existe. A la vez, el 95.6% de los municipios señalaron como prioridad “el manejo adecuado de excretas y basuras” y esto si coincide con la realidad de los municipios colombianos. (Tablas I-1, I-2).

1.11.5 Prioridades en infraestructura o equipamiento municipal

La tendencia señala que la prioridad fundamental es “la infraestructura vial” (96.2% de los municipios encuestados) lo que es concordante con la prioridad de “mayor comercialización” – que se encuentra en la pregunta referida a prioridades en materia económica -, en la medida en que la comercialización de los productos está referida entre otros componentes a los medios y modos de transporte. Es notoria a la vez la amplia coincidencia en “más soluciones de vivienda” tanto del sector de infraestructura (86.1%) como del sector social (88.9%), lo que demuestra coherencia en las respuestas de los mandatarios. Es particularmente dicente el papel que los alcaldes otorgan a las sedes administrativas. Pese a la percepción general de que esto no es importante – a pesar de que la gran mayoría son infuncionales - frente a otras necesidades ellos le otorgan una prioridad que puede aparecer como inusitada (88%) y corresponden precisamente a los medianos y pequeños municipios. (Tablas J-1)

En otros aspectos puede observarse cómo en saneamiento (“plazas de mercado” y “rellenos sanitarios”) falta mucho todavía, porque apenas aparecen con el 47.9% y 32.3% respectivamente, que si bien constituyen porcentajes llamativos, no alcanzan a tener la contundencia que debieran en municipios que están urgidos de solucionar problemas severos como manejos de basuras y plazas de mercados, dos condicionantes que al no ser resueltos continuarán incidiendo en los índices de morbilidad. Aunque otra interpretación al bajo % de rellenos sanitarios puede ser que en los municipios pequeños, los rurales, se tiene aparentemente solucionado el problema de “las basuras”, cada familia maneja sus residuos ya sea con quema, enterrándolos o utilizándolos como alimento para animales o abono, mientras que los municipios más desarrollados plantean otros sistemas integrales de manejo de residuos. En la actualidad el relleno sanitario, por motivos ambientales y económicos, no es lo más recomendable.

En la categoría especial resalta el interés por “mejoramiento de la infraestructura vial”, las vías urbanas, desde luego, asunto que se ha convertido en un martirio para los alcaldes que han tenido que apelar a impuestos como la sobre tasa a la gasolina para poder hacerles frente al pésimo estado de las vías, incluyendo andenes, vías peatonales, ciclo vías, etc. Esta percepción va más bien orientada a mejorar el espacio público donde el sistema de movilización cumple labor de primer orden. Con igual porcentaje sigue la “adecuación del edificio de la alcaldía municipal” con un 100% de los municipios que respondieron rubricándose así las enormes dificultades que tienen las sedes de las administraciones municipales. Luego aparece la necesidad de avanzar con los “rellenos

sanitarios” en algunas ciudades de la categoría y en extender y mejorar el “alumbrado eléctrico”. (Tabla J-2)

La misma tendencia se mantiene para la categoría primera, reduciéndose un poco la prioridad de “adecuación de las administraciones municipales” (82.4%) pero emergiendo el problema de “vivienda” también con el 82.4% debido al incremento de la población básicamente por desplazamiento forzoso. Aquí es igualmente importante la “terminal de transporte”, porque la mayoría de ellas son ejes del sistema vial nacional. Merece especial atención nuevamente lo relacionado con saneamiento ya que “mataderos”, “rellenos sanitarios” y “plazas de mercado” no alcanzan el promedio del 50% a pesar de las necesidades que tienen de estos servicios.

En la categoría segunda la “infraestructura vial” se dispara por ser precisamente estos municipios centros de desarrollo y de servicios y articuladores de los pequeños con los de categoría especial y primera. Se mantiene la tendencia de la “adecuación de las alcaldías” bastante alta y se nota el repunte de los “centros de acopio” por ser como se expresó centros de servicios. Baja en porcentaje las “necesidades de vivienda” pero crece en relación con el número de municipios que la identifican como una de sus prioridades. Son notorios los repuntes en “mataderos”, “rellenos sanitarios”, “plazas de mercado”, “camino carreteables” y “alumbrado eléctrico” ya que son municipios con mayor número de veredas.

En los municipios de categoría tercera continua marcándose la tendencia hacia los dos elementos característicos de las prioridades, pero repunta “los centros de acopio” con el 81.1% por razones económicas ya que estos municipios intermedios constituyen pequeños centros de servicios para los municipios cuatro, cinco y seis. “Plazas de mercados”, “mataderos”, “rellenos sanitarios”, “terminal de transporte” se mantienen en una posición discreta.

En las categorías cuarta, quinta y sexta se mantienen los indicadores líderes pero repuntan “camino carreteables”, “mataderos”, “cobertura de alumbrado eléctrico”, “rellenos sanitarios”, “plazas de mercado” y “terminal de transporte”, aunque la quinta y la sexta incrementan muy poco “plazas de mercado” y “rellenos sanitarios” por razones obvias, tienen escasa comercialización de productos locales y generan muy poca basura.

1.11.6 Prioridades en Servicios Públicos Domiciliarios

En todo el país la prioridad de los alcaldes es “aumento de la cobertura de acueducto”, que cobija 838 municipios de los 941 que enviaron la encuesta, (Tabla K-1). Este es un hecho incontrovertible, a pesar de que se ha avanzado más en cobertura de acueducto que de alcantarillado. Pero no se conforman con señalar dentro de sus prioridades este tema, van más allá y señalan que debe completarse con “mayores niveles de potabilización del agua”, “mejoramiento en la calidad del servicio de agua”, “mayor cobertura eléctrica”, “mejor calidad del servicio de luz” y “mayor cobertura en alcantarillado”. Las poblaciones tienen agua y luz, con buenas coberturas, pero quieren que les presten el servicio eficientemente. Aparecen más bajas las coberturas eléctricas, de gas y teléfono, aún cuando esta última es particularmente importante con calidad de la luz en los municipios de categoría especial, con el 100% de ellos.

En el resto de categorías el comportamiento de los alcaldes con respecto a las prioridades sigue siendo igual pero con algunas variaciones. En las categorías seis, cinco, cuatro, los municipios más pequeños, la “cobertura en alcantarillado” sube en promedio al 85.3% por las bajas coberturas. Mientras que en la tres la “cobertura en alcantarillado” baja por ser uno de los grupos que más atención ha tenido. Es en la segunda categoría donde más altos se encuentran las prioridades de “calidad del servicio de agua”, “cobertura de acueducto” y “potabilización del agua” por que son ciudades intermedias en proceso de crecimiento que todavía no han ajustado y muchos menos ejecutado un plan maestro de acueducto. Existe preocupación general por la “calidad en la prestación del servicio de luz” en municipios pequeños y en municipios grandes. A pesar de tener las categorías seis, cinco, cuatro, baja cobertura eléctrica los alcaldes no la señalaron dentro de las prioridades como fundamental por la existencia de prioridades más urgentes. (Tabla K-2)

1.11.7 Financiación De Las Estrategias De Desarrollo

El 96% de los alcaldes consideran que financiaran las prioridades con las participaciones de los ingresos corrientes de la nación y esto se va a reflejar en idéntica forma en las categorías de municipios, en las regiones y departamentos. No se sabe qué porcentaje de estas prioridades, o cuales sectores podrían financiarse con recursos corrientes municipales. Como cosa curiosa se establece, en toda la encuesta, que la comunidad participará en la financiación de las metas; pero esto es irreal y refleja una salida poco clara de los alcaldes; “la cooperación internacional” tal vez es una fuente pendiente pero para asuntos puntuales y poco como para financiar un plan de prioridades. Hay una fuerte tendencia al “crédito interno” – aunque menor que el “externo” - que se supone involucra más a los municipios de primera y segunda. Existe a la vez una importante propensión al “crédito externo” que paradójicamente tiene mayores porcentajes en los municipios pequeños y que puede obedecer a la urgencia de financiación y al desconocimiento sobre las condiciones de estos créditos y como cosa peculiar los municipios categoría seis cifran poco sus esperanzas en el “Fondo Nacional de Regalías” muy seguramente porque la tendencia de este instrumento de financiación es la de financiar proyectos de tipo regional o subregional o de cierto impacto. La prioridad de “regalías” para financiar las metas y estrategias se ubica en los municipios productores de hidrocarburos y minería y que son cobijados al tenor de la ley 141 de 1994 o ley de regalías. (Tablas L-1 y L-2)

2. ALGUNAS ÁREAS DE CAPACITACIÓN RECOMENDADAS

La propuesta de capacitación parte de reconocer que existen deficiencias en la aplicación del modelo de descentralización y, en particular, en sus tres ejes fundamentales: provisión de servicios, desarrollo institucional - fortalecimiento fiscal y participación ciudadana. Profundizar la descentralización requiere del fortalecimiento institucional de los gobiernos locales a fin de que se presten los servicios a su cargo de manera más eficiente.

Un mecanismo válido para fortalecer la autonomía local y la capacidad de gestión fiscal y administrativa de los municipios lo constituye los programas de capacitación dirigidos a los funcionarios de la administración municipal y a las comunidades organizadas. Esta capacitación debe ser un ejercicio permanente que permita la actualización de los municipios sobre políticas, normas y procedimientos que permanentemente se expiden. Para que la capacitación tenga mayor impacto en muchos casos deberá ir acompañada de procesos directos de asistencia a los municipios.

Para el fortalecimiento de los gobiernos locales, son igualmente importantes los programas de capacitación dirigidos a las comunidades, que les permita mejorar su nivel de gestión, de control a la administración y participación en la toma de decisiones.

De la sistematización y análisis de las respuestas inferidas por los alcaldes en el formato G del formulario de Planeación Nacional "Ejecución Presupuestal año 2.000" se sacan las conclusiones en materia de capacitación presentadas en este documento. En algunos casos los mandatarios señalaron prioridades con mucha claridad, en otros no fueron explícitos u optaron por no darle importancia a determinadas prioridades o desconocerlas absolutamente. Sea cual fuere el sentido de las respuestas, es bueno señalar que requieren capacitación aquellos municipios que tienen clara sus prioridades, pero también aquellos que no las tienen, o desconocen algunos aspectos que son de singular importancia para la correcta dinámica de la municipalidad.

Se recomienda básicamente que la capacitación se realice teniendo en cuenta a los municipios por departamentos; en algunos casos se podrán realizar capacitaciones en el nivel regional convocando entidades departamentales para que posteriormente -sus funcionarios y líderes sociales- actúen como multiplicadores. Se consideró que genera dificultades adicionales la capacitación por categorías de municipios por el grado de dispersión de los municipios que integran cada categoría.

De igual manera se tuvo en cuenta la importancia del tema, su actualidad y la necesidad de responder casi que inmediatamente y al unísono a las nuevas exigencias del país. Se habla aquí, por ejemplo, de temas que están referidos a adecuar las administraciones subnacionales a las nuevas políticas y estrategias del gobierno nacional, lo que debe ser pronto y de cobertura nacional, o aquellas formulaciones del programa Manifiesto Democrático del Presidente Uribe. Cuando es así, se apela a la capacitación por departamentos para que todos los municipios puedan participar.

El fin último de la capacitación propuesta es fortalecer la capacidad de gestión de los municipios que les permita prestar de manera más eficiente y eficaz los servicios que les corresponde, atender adecuadamente las demandas de la comunidad y aumentar la capacidad de concertar y gestionar con otros niveles del gobierno.

2.1 El Estado Comunitario

Capacitar sobre el “manifiesto democrático” y las líneas generales del plan de desarrollo del gobierno del presidente Uribe. Esta capacitación incluye, por consiguiente, los lineamientos de políticas sectoriales y las nuevas leyes que vayan definiendo el rumbo del país.

2.2 Fortalecimiento Fiscal - Financiero Y Mejoramiento De La Capacidad Administrativa

- Aplicación de la ley 617 del 2. 000 (de descentralización y racionalización del gasto público).
- Aplicación de la ley 550 de 1999 (Ley de salvamento financiero).
- Aplicación de la ley 715 del 2000 (Nuevo sistema general de participaciones de las entidades territoriales).
- Preparación de presupuestos y planes de inversión.
- Sistema tributario territorial.
- Mejoramiento del recaudo.
- Actualización catastral.
- Sistemas de información financiera.
- Evaluación y seguimiento fiscal financiero
- Reestructuración administrativa
- Estudios financieros, técnicos y legales para reestructuración de plantas.
- Preparación de acuerdos de reestructuración de plantas para ser presentados al Concejo.

2.3 Área Social

- Identificación de competencias de responsabilidad municipal en las diferentes áreas del gasto social.
- Aplicación de la ley 100 del (Salud).
- Aplicación de la ley 115 del (educación).
- Aplicación de la ley 142 del (Servicios públicos)
- Estructuración de empresas comunitarias para la administración y operación de los servicios públicos.
- Actualización del SISBEN.
- Reestructuración de hospitales locales
- Formulación de proyectos de vivienda social, salud, educación, servicios públicos y saneamiento básico.
- Manejo de recursos de transferencias
- Conformación de ETIS (Entidades Territoriales Indígenas).
- Identificación de estrategias de desarrollo para municipios que se encuentren en zonas de frontera o en Unidades Especiales de Desarrollo Fronterizo. Aplicación Ley 191 de 1995 (Ley de desarrollo fronterizo).
- Programas de promoción para población vulnerable.

2.4 Planeación

- Formulación de planes de desarrollo.
- Formulación de POT.
- Aplicación de la ley 388 de 1997(Ley de ordenamiento territorial)
- Articulación entre planes de desarrollo y POT (ley 152 y 388
- Preparación de planes de acción.
- Metodologías de seguimiento y evaluación de los planes.
- Planeación prospectiva.

2.5 Área Económica

- Identificación de estrategias de desarrollo económico local y de generación de empleo.
- Identificación de incentivos fiscales e institucionales para la promoción de actividades económicas.
- Comercialización y cadenas productivas.
- Identificación de fuentes de financiación de proyectos productivos.
- Sistemas crediticios para actividades agropecuarias y microempresas.
- Asistencia técnica agropecuaria.
- Constitución y fortalecimiento de cooperativas y empresas asociativas de productores.
- Desarrollo y fortalecimiento de microempresas y famiempresas.
- Liderazgo empresarial.
- Adaptación y desarrollo tecnológico.

2.6 Área Ambiental

- Legislación ambiental. Aplicación de la ley 99 del medio ambiente
- Educación ambiental
- Formación de multiplicadores ambientales
- Desarrollo sostenible
- Manejo integral de cuencas
- Manejo integral de residuos
- Contaminación por transporte automotor
- Manejo de Residuos sólidos industriales
- Ecosistemas

2.7 Participación Ciudadana, Seguridad Democrática Y Convivencia Pacífica

- Redistribución del poder local: Ley 134 de 1994.
- Legislación política sobre seguridad democrática.
- Aplicación de la ley 418 de 1997 (Convivencia y eficacia de la justicia)
- Difusión de mecanismos de resolución pacífica de conflictos y de acercamiento de la justicia a los ciudadanos.
- Formación de veedores.

3. CONCLUSIONES

La línea general que mueve la percepción de los alcaldes sobre el país es el mejoramiento de las condiciones socio económicas de la sociedad colombiana, golpeadas por la recesión, los bajos niveles de crecimiento de la economía que amamanta el desempleo galopante y todavía una deficiente cobertura y calidad de los servicios públicos esenciales. Más de 25 millones de colombianos por debajo de la línea de pobreza, cerca de 3.3 millones de desempleados y 2.7 millones sin acceso a educación son cifras más que elocuentes para señalar la gran tragedia nacional.

Los alcaldes fueron explícitos al señalar el papel que le asignan, desde el punto de vista de las prioridades, a la economía nacional y regional; tanto es así que señalaron prioridades referidas a las estrategias productivas, financiación y especialmente comercialización, siendo este último tal vez, si los interpretamos debidamente, el cuello de botella de la economía nacional, especialmente la de los pequeños y medianos productores.

A la hora de definir la visión del desarrollo optaron por dos soluciones que pueden aparecer salomónicas: por un lado, al referirse a la visión de sus planes de gobierno, nuevamente lo social se constituyó en eje; pero, al referenciar la pregunta en torno a la visión de acuerdo al POT, se nota un avance de singular importancia: El desarrollo sostenible. Esto, sin lugar a equivoco, abarca elementos, en el mundo globalizado de hoy, como competitividad, dinamismo, modernidad, etc. señalados por los alcaldes en sus respuestas.

Sin embargo, queda la duda del compromiso de los mandatarios con sus metas y prioridades, porque si bien se inclinan mayoritariamente a ser más austeros y racionalizar el gasto – un 61% de los municipios puntualizaron esto – solo un 30% muestra interés por la reforma administrativa, 18.6% por el recorte de personal y 12% por el ajuste fiscal, lo que impide que los municipios tengan más recursos para el gasto social. En cambio cifran sus esperanzas (un 96% de los municipios) en las participaciones de los ingresos corrientes de la nación y un 79% en los aportes comunitarios lo que refuerza la resistencia al cambio. Ahora bien, esos aportes comunitarios lo ven en el terreno de lo material, pero no en el político, por ello se inclinan a favorecer concertaciones puntuales con juntas comunales, antes que favorecer la redistribución del poder local fomentando instrumentos realmente políticos. A pesar de ello, se inclinan por respetar y fortalecer las organizaciones de las minorías étnicas e igualmente la identidad cultural de los pueblos que, a la postre, es una forma de redistribución de poderes y por ende de consolidación de la democracia.

No alcanzan a entender que la amplitud y consolidación democrática es la vía para concitar a la población a una cruzada política contra las diferentes formas de violencia – el 88% de los municipios se pronunciaron a favor de reducir los índice de violencia - especialmente la agenciadas por los grupos armados al margen de la ley y, desde luego, de prevenirla; de aislar los condicionantes de corrupción y politiquería y de generar mayor compromiso ciudadano con los recaudos. Porque lo cierto es que el éxito que puedan mostrar los alcaldes en austeridad y racionalidad del gasto público y a la vez en aumento de los recaudos, se consigue, de mejor manera, redistribuyendo el poder local

y utilizando como herramienta permanente y confiable las veedurías ciudadanas. Esto les daría la ventaja de obtener mayores ingresos por la vía de la tributación y control del gasto e invertir en educación, salud, acueducto, alcantarillado, aseo, vivienda, vías y apoyo a la producción, aspectos que fueron tocados en las encuestas, y no poner a depender el desarrollo exclusivamente de las participaciones y de los créditos internos o externos. Todo ello es posible si se busca la concertación con una comunidad participante, si hay liderazgo en la conducción y gestión del desarrollo y un recurso humano calificado como lo plantearon el 98% y 88% respectivamente.

Con toda seguridad se estarán dando pasos importantes para alcanzar esa visión prospectiva hacia la paz que anhelan 466 alcaldes, los más golpeados por el flagelo, y que el resto, como medida preventiva, no sufran los embates de una violencia que se lleva lo mejor de nuestros esfuerzos y oscurece el futuro de un país que merece mejor suerte, incluyendo, desde luego, la misma suerte y futuro de los actores armados.

A nivel nacional se requiere capacitación sobre temas comunes, pero en otros casos la capacitación se puntualiza sobre algunos que tiene particular importancia. Es notorio que se necesita mejorar el esquema de descentralización en educación y salud, para avanzar en cobertura y calidad y en gran medida esto se puede hacer fortaleciendo los programas de capacitación. El fortalecimiento fiscal-financiero y administrativo constituye, a la vez, un tema obligado a nivel nacional que amerita continuar con los programas de capacitación, especialmente en lo que tiene que ver con reestructuración administrativa para ofrecer un mejor servicio y aumento de los recaudos. La democracia participativa, ese gran tema que implica la reorganización y redistribución del poder local, se erige como uno de los aspectos que menos se entiende y no es para menos porque lo que está en juego, es precisamente, acabar con la exclusión, la politiquería y ejercer plenamente la soberanía popular. Sobre este tema hay que seguir insistiendo en materia de capacitación. Y finalmente, el desarrollo económico. Hay que crear cultura empresarial, a través de la capacitación en el SENA y en Fundaciones que adelantan una loable labor en este sentido, pero también transformando el sistema educativo para que esté más al servicio de la integración de los colombianos al colectivo esfuerzo de sacar adelante nuestra economía.

Los programas de capacitación propuestos deben ser un esfuerzo concertado entre el nivel nacional y los niveles subnacionales y en lo posible ser el producto de conversatorios previos entre los distintos niveles para recoger la peculiaridad de cada región y departamento. El compromiso en la evaluación y seguimiento será compartido entre los niveles del Estado, procurando fortalecer la misión que en este sentido tienen los ministerios y el DNP, pero buscando la forma, al tiempo, de estimular las unidades subnacionales que realizan este requerimiento. Regionalizar y departamentalizar la propuesta nacional de capacitación sería una buena medida para comprometer a diversos sectores en el éxito y posterior seguimiento de los resultados que se esperan alcanzar.

Es evidente que el trabajo realizado trae una valiosa información sobre fortaleza y debilidades de los municipios en relación con el proceso de descentralización y con otros temas de singular interés. Y en este sentido, constituye un documento esencial para los distintos niveles del Estado en la toma de decisiones especialmente en asistencia técnica y apoyo a los entes territoriales, donde la capacitación cumple el papel esencial.

PRESENTACIÓN

En alguna medida violencia, corrupción y pobreza se han confabulado para restarle impacto a los procesos descentralistas, lo cual explica, en parte, que no exista una correlación directa y significativa entre los esfuerzos y recursos invertidos y el grado de fortalecimiento de la institución municipal. El auge de la violencia, hoy transformada en violencia terrorista, puede explicar de alguna manera la fragilidad del sistema de fortalecimiento municipal puesto en funcionamiento. De una parte sigue siendo precaria la presencia institucional en la solución de servicios esenciales, a pesar de las transferencias nacionales y los programas especiales de presidencia (Fondo de Regalías, Plan Colombia, Red de Solidaridad y Cupos Indicativos), falencia que aviva la desafección ciudadana, mientras que por otra, el empoderamiento social es apenas un sueño romántico y no alcanza a ser lo suficientemente vigoroso (a pesar de la ley 134 de 1994) como para ejercer la democracia participativa y ofrecer una decidida resistencia civil democrática a las organizaciones armadas ilegales.

En todo caso el fortalecimiento de la capacidad de respuesta de los municipios para cumplir con sus competencias deberá inscribirse en la dinámica que impone el gobierno nacional que tiende hacia la creación de un Estado Comunitario, que dedicará sus recursos a erradicar la miseria, a construir equidad social y dar seguridad. Para ello el municipio debe avanzar en austeridad y buena administración; es decir, planificar racionalmente sus recursos y manejarlos con transparencia componentes esenciales de todo fortalecimiento municipal. Solo de esta manera el municipio podrá articularse y contribuir a la propuesta social del presidente Uribe, especialmente en lo que atañe a la revolución educativa, impulso a la economía solidaria, manejo social del campo, manejo social de los servicios públicos, desarrollo de las pequeñas empresas y calidad de vida urbana.

El proyecto Sistema Nacional de Capacitación Municipal – ESAP y la Unión Europea prepara un plan nacional de capacitación, teniendo como referencial aspectos de la encuesta “Ejecución Presupuestal año 2000”, donde en el formato G se estipulan un conjunto de preguntas, abiertas unas y dirigidas otras, básicamente sobre prioridades referidas a lo social, económico, ambiental, participación comunitaria, visiones de desarrollo nacional y local, fuentes de financiación, todo ello articulado a los factores de éxito a criterio del alcalde. La expectativa abarcó además, cuestiones referidas a grupos étnicos, zonas de fronteras y acuerdos binacionales.

IDENTIFICACIÓN DE DEMANDAS DE CAPACITACIÓN MUNICIPAL A PARTIR DE LA EVALUACIÓN DE LA INFORMACIÓN SOBRE GESTIÓN TERRITORIAL CONSIGNADA EN EL

FORMATO G DEL FORMULARIO “EJECUCIÓN PRESUPUESTAL AÑO 2000” REPORTADA POR LOS MUNICIPIOS AL DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN

RESUMEN EJECUTIVO

Constituye la información suministrada por los alcaldes en los formatos G del formulario de Ejecución Presupuestal año 2000 y procesada por la consultoría insumos de primer orden alrededor de los cuales se estructuró la propuesta general de capacitación, con dos elementos adicionales: La llegada de un nuevo gobierno, muy seguramente con nuevas políticas y estrategias y un enfoque institucional que de alguna manera sirvió de referencial para el análisis. El resumen del análisis de las respuestas del formulario se presenta a continuación.

1. Prioridades Y Metas Que Adelantarán Los Alcaldes Durante Los Próximos Tres Años De Gobierno (2000-2002)

A pesar del desempleo nacional, los alcaldes definieron como prioritario lo social y no lo económico, en la medida en que las necesidades básicas insatisfechas continúan golpeando a los colombianos. Sin desmeritar los significativos avances en educación y salud, acueducto y alcantarillado, los municipios aún están lejos de alcanzar calidades óptimas y niveles adecuados de provisión de los servicios esenciales. En efecto, a éste sector, frente a la pregunta ¿Cuáles son las principales prioridades y metas que adelantará durante los próximos tres años? le correspondió el 34.3% de las respuestas emitidas y si le adicionamos lo que corresponde a servicios públicos y vivienda el porcentaje subirá al 60.8% guarismo suficientemente representativo si se le compara con el 14.9% que obtuvieron las respuestas dadas en función del tema económico. (Tabla A.1)

1.1 Medidas Adelantadas Para Lograr Los Porcentajes De Gasto Establecidos Por La Ley 617 Del Año 2000

Las respuestas relacionadas con medidas concretas para el saneamiento fiscal tienen que ver con la austeridad y racionalidad del gasto y fueron expresadas por 578 municipios (61.4%); 281 municipios (29.9%) señalaron “reestructuración administrativa”; “recorte de la planta de personal” en 18.6% de los municipios y en 226 municipios, equivalente al 13.3% se refirieron a “aplicación de políticas para mejorar el recaudo de ingresos”.

Es sintomático que un 95% del total de respuestas registradas y que abarcan a todas las categorías de municipios, coincidan en acogerse al saneamiento fiscal y reducción de la contratación. Se nota entonces, que existe buena difusión a nivel nacional de la necesidad del ajuste y una actitud positiva por conseguirle viabilidad financiera a los municipios. (Ver tablas B-2)

1.3 Visión De Desarrollo Que Espera Alcanzar El Municipio

Las prioridades y metas en relación con una correcta política de ajuste fiscal contribuyen a dar una visión del desarrollo que los alcaldes aspiran alcanzar. En este tema (Tablas C-1), de las 2.060 respuestas 794 correspondieron a Desarrollo Social equivalente al 38.5% del total de las respuestas; si le adicionamos lo correspondiente al Sector Económico Fortalecido que alcanzó un 26.7%, ambos sectores sumarían un 65.2%. Aquí hay un sesgo interesante. Mientras en la primera pregunta lo social está intrínsecamente ligado a educación, salud, servicios públicos domiciliarios, en ésta lo social va cualificado, mirando en la perspectiva de la visión, del conjunto; por eso aparecen temas como “mejores niveles de vida a partir de un desarrollo integral”, “mayor desarrollo social”, “capital humano fortalecido”, “identidad cultural y sentido de pertenencia”, “un pueblo con espacio para la recreación, cultura y deporte”, mientras que educación y salud, servicios públicos y vivienda sólo aportaron 19%, las que en la pregunta “Cuáles son las prioridades y metas que adelantará durante los próximos tres años de gobierno?” significaban un 60.8%. Continúa siendo marginal temas referidos a la democracia local y al fortalecimiento institucional.

1.4 Visión De Desarrollo Del Municipio Consignada En El POT

La visión más avanzada conceptualmente fue la que dieron 214 municipios (el 22.7% de ellos) al sostener en sus POT que la visión de desarrollo es el Desarrollo Sostenible. ¿Por qué se considera como una respuesta avanzada? Por que conjuga la idea del desarrollo, que a su vez concita el “crecimiento con la equidad y la sostenibilidad”, implica “economía moderna, dinámica, competitiva, productividad” y en cierta forma hacer del municipio un “polo de desarrollo”, desde luego, en la medida que sea capaz de centralizar funciones regionales importantes y por ende dinamizar la economía regional. (Tablas D-1, D-2)

Otras respuestas son más bien puntuales, o demasiado sectoriales que contribuyen poco a entender la visión de desarrollo de la municipalidad. Se hace referencia a “óptima cobertura y calidad de los servicios públicos domiciliarios”, “fortalecimiento institucional con énfasis en manejo fiscal”, “municipio centro de la educación y la cultura”, “infraestructura vial y equipamiento urbano”, “comunidad participativa”, “cumplimiento con el plan de gobierno”, y “otros” que abarcan 60 respuestas. En total ascienden al 20.6% de las respuestas.

1.5 Mecanismos De Participación Ciudadana Que Fomentará La Administración Municipal

El 71% de las respuestas emitidas hacen referencia a formas de participación importantes, pero no decisivas a la hora de redistribuir el poder político local. En cambio formas de participación más orientadas a la configuración del poder como Consejos Territoriales de Planeación, cabildos Abiertos, Consultas populares, Juntas Administradoras Locales, Cabildos Locales, JUME y Mesas de Concertación suman apenas el 28.7% de las respuestas dadas. Hay que trabajar denodadamente en este campo.

1.6 Prioridades De La Acción Municipal En Relación Con Los Grupos Étnicos

La más importante respuesta fue “mejorar la calidad y cobertura de la educación y de la salud”, aún por encima de lo más sagrado para las minorías étnicas como son el fortalecimiento de sus organizaciones y de su identidad cultural, las ETIS y los Consejos Comunitarios (negritudes). Sobre ésta prioridad se obtuvieron 119 respuestas de las 606 que se emitieron, lo que equivale a un 19.6%. Y es que la situación de los grupos étnicos de indígenas y afro-colombianos es precaria en estos dos frentes y por eso la preocupación es mejorar las condiciones económicas y sociales que en conjunto suman 57% de las respuestas. Mientras que la preocupación por las banderas tradicionales alcanzan el 38%, que si bien es un porcentaje importante pasa a un segundo plano frente a las necesidades acuciantes.

1.7 Planes, Programas Y Proyectos Acometidos En Zona De Frontera O En Unidad Especial De Desarrollo Fronterizo

De los 64 municipios fronterizos solo 37 enviaron información de los cuales 13 (35%) respondieron estar desarrollando programas de “Apoyo a microempresas y comercialización de productos”. En cuanto a “Intercambio cultural y deportivo” respondieron 6 municipios y “concertación para comercialización de gasolina” 5 municipios y 4 municipios precisaron estar desarrollando programas en educación, salud y vías fronterizas. Como se aprecia solo la mitad de los municipios fronterizos respondieron la pregunta lo cual demuestra que necesitan fortalecer sus actividades institucionales y comunitarias.

1.8 Acuerdos Binacionales Con Entidades Homologas De Países Vecinos

Solo 5 municipios de los 64 fronterizos respondieron a la pregunta ¿existen acuerdos binacionales con sus entidades homologas del país vecino? Esto refleja los escasos acuerdos existentes por baja capacidad para formular y gestionar convenios y desconocimiento de ley de fronteras.

1.9 Visión Prospectiva Del País En Los Próximos Quince Años

Si bien 446 municipios consideran que el país debe ser pacífico hay que destacar que la cifra, si se tiene en cuenta la real situación de Colombia, es supremamente baja, a pesar de ser elevada frente a otras respuestas. Eso correspondería, casi exclusivamente, a la cantidad de municipios que sufren directamente y de manera recurrente el flagelo de la violencia.

Por otra parte, aparece un porcentaje significativo referido a la “competitividad, productividad, al dinamismo y modernidad de la economía colombiana” correspondiente al 13.8% de las respuestas emitidas. Porcentaje que visto en una perspectiva más amplia puede ser mayor si se le adiciona respuestas referidas al sector agropecuario (7.2%); desarrollo del sector rural (2.6%); exportador (2.3%); industrializado (3.0%); altos niveles de empleo (9.7%); calidad de vida (5.0%); desarrollo sostenible (3.3%), para un total de 46.8% de las respuestas dadas. A pesar de la diversidad de opciones ese guarismo denota una fuerte inclinación de los colombianos hacia la necesidad de mejorar sus ingresos y por ende la calidad de sus vidas a partir de actividades productivas

agropecuarias, industrial y exportadora teniendo como eje la Competitividad, la Productividad, el Dinamismo y la Modernidad. (Tabla Q-1).

Las respuestas referidas a inversión social (cobertura y calidad en educación y salud y alta inversión social) solo alcanzan el 8.3% y elocuentemente ceden terreno para dar paso a conceptos integrales y prospectivos. En todo caso, la situación es coherente porque cuando tuvieron la oportunidad de responder sobre prioridades fueron enfáticos en señalar los temas sociales y productivos.

1.10 Factores De Éxito Más Importantes Para La Gestión Como Alcalde

El 98% de los municipios señalaron como factor de éxito de la gestión municipal el liderazgo que cumple el alcalde al frente de la administración y de la ciudadanía en general. Es una alta valoración que ellos tienen de su papel como mandatarios locales. Desafortunadamente la encuesta ofreció de manera limitada unos factores de éxito dejando por fuera otros de mucho interés. En segundo lugar aparece “Comunidad participante” expresado por el 91.2% de los 941 municipios que enviaron la encuesta resuelta.

1.11 Principales Prioridades de los Alcaldes Durante Sus Tres Años De Gobierno

1.11.1 En materia de orden público

De las 3.512 prioridades emitidas por los alcaldes sobre esta materia, 813 respuestas se refieren a “disminución de los índices de violencia”, equivalentes al 23.15% del total de respuestas dadas y expresadas por el 86.4% de los municipios. Se supone que esta prioridad hace referencia a la violencia que generan los grupos armados al margen de la ley, pero también puede referirse a la violencia recurrente que enfrenta diariamente la sociedad civil. (Tabla F-1)

En segundo orden está “disminución de la delincuencia común”, la más generalizada en el país, y seleccionada por 80.5% de los municipios que dieron 757 respuestas lo que representa el 21.6% del total. En cuanto a la prioridad “Disminución de la presencia de grupos al margen de la ley”, se obtuvieron 569 respuestas dadas por un 60.5% de los municipios. Sobresale un elemento extraordinario y es que se redujo sensiblemente el número de alcaldes que respondieron. Esto significa, desde luego, que no todos los alcaldes sienten este flagelo. Y más o menos el número de municipios que respondieron corresponde a los 500 municipios colombianos que de una u otra forma tienen presencia de grupos armados ilegales.

1.11.2 Prioridades en materia social

Los problemas mayores están referidos a vivienda (el 89% de los municipios). Es interesante que la cobertura en educación, que se ha incrementado notoriamente en los últimos años, haya descendido en el cuadro de prioridades sociales y aumentado, en consecuencia, las exigencias por mejorar la calidad (87.8%) aún en los municipios menores que son los mayoritarios y que siempre pedían más

cobertura. Es indudablemente un salto cualitativo en la percepción que se tiene sobre la educación que se imparte y un reconocimiento a los esfuerzos hechos en materia de cobertura.

En salud el comportamiento es como sigue: mayor cobertura en salud (85.4%) por encima de calidad (77.4%). Esto se debe a que realmente la cobertura en salud es deficiente a pesar de su incremento en los últimos años y que la calidad se ha venido a menos por las irresponsabilidades de las EPS y la falta de presupuestos de los hospitales y centros de salud.

En lo social surgieron programas que antes carecían de importancia: los “programas deportivos” con el 81% de los municipios que respondieron, “acceso a la cultura” con el 73.5%) y “atención a los ancianos” y “actividades recreativas” con guarismos superiores al 49%. Aparecen elementos nuevos como “La prostitución”, con el 85% de los municipios, “el alcoholismo” con el 79%, “abandono de menores” con 73%, “drogadicción” en 64% de los municipios. Es decir, los alcaldes consideran que hoy por hoy estos males se les han convertido en un verdadero dolor de cabeza. (Tablas G-1 y G-2)

1.11.3 Prioridades en materia económica

Los alcaldes respondieron alrededor de estrategias y componentes para reactivar la economía pero lo hicieron también en relación con reducir la pobreza. Un dato característico en estas respuestas es su relativo nivel de homogeneidad. En efecto, 90.9% de los municipios señalaron “mayor comercialización” y 90.7% “reducir la pobreza”. A la par, “créditos blandos”, “estrategias productivas” y “asistencia técnica agropecuaria” manejan porcentajes similares: 81.6%, 78.6% y 78.5% respectivamente. (Tablas H-1)

1.11.4 Prioridades en lo ambiental

La nota característica de las respuestas emitidas es que el 98.5% de los alcaldes de los municipios del país respondieron que la “descontaminación por transporte automotor” era su principal prioridad, sin saber, por fallas de la encuesta, en que nivel de priorización se encuentra. A todas luces se ve muy alta ya que en los pequeños municipios que suman más de ochocientos este problema no existe. A la vez, el 95.6% de los municipios señalaron como prioridad “el manejo adecuado de excretas y basuras” y esto si coincide con la realidad de los municipios colombianos. (Tablas I-1, I-2).

1.11.5 Prioridades en infraestructura o equipamiento municipal

La tendencia señala que la prioridad fundamental es “la infraestructura vial” (96.2% de los municipios encuestados) lo que es concordante con la prioridad de “mayor comercialización” – que se encuentra en la pregunta referida a prioridades en materia económica-, en la medida en que la comercialización de los productos está referida entre otros componentes a los medios y modos de transporte. Es notoria a la vez la amplia coincidencia en “más soluciones de vivienda” tanto del sector de infraestructura (86.1%) como del sector social (88.9%), lo que demuestra coherencia en las respuestas de los mandatarios. Es particularmente dicente el papel que los alcaldes otorgan a las

sedes administrativas. Pese a la percepción general de que esto no es importante – a pesar de que la gran mayoría son infuncionales - frente a otras necesidades ellos le otorgan una prioridad que puede aparecer como inusitada (88%) y corresponden precisamente a los medianos y pequeños municipios. (Tablas J-1)

En otros aspectos puede observarse cómo en saneamiento (“plazas de mercado” y “rellenos sanitarios”) falta mucho todavía, porque apenas aparecen con el 47.9% y 32.3% respectivamente. El bajo porcentaje en rellenos sanitarios puede obedecer a que en los municipios pequeños cada familia maneja sus residuos ya sea con quema, enterrándolos o utilizándolos como alimento para animales o abono, mientras que los municipios más desarrollados plantean otros sistemas integrales de manejo de residuos. En la actualidad el relleno sanitario, por motivos ambientales y económicos, no es lo más recomendable.

1.11.6 Prioridades en Servicios Públicos Domiciliarios

En 838 municipios de los 941 que enviaron la encuesta la prioridad de los alcaldes es “aumento de la cobertura de acueducto” a pesar de que se ha avanzado más en cobertura de acueducto que de alcantarillado. Pero no se conforman con señalar dentro de sus prioridades este tema, van más allá y señalan que debe completarse con “mayores niveles de potabilización del agua” y “mejoramiento en la calidad del servicio de agua” expresada cada una de ellas por el 86.8% de los municipios, “mayor cobertura eléctrica”, “mejor calidad del servicio de luz” y “mayor cobertura en alcantarillado”.

1.11.7 Financiación De Las Estrategias De Desarrollo

El 96% de los alcaldes consideran que financiaran las prioridades con las participaciones de los ingresos corrientes de la nación y esto se va a reflejar en idéntica forma en las categorías de municipios, en las regiones y departamentos. No se sabe qué porcentaje de estas prioridades, o cuales sectores podrían financiarse con recursos corrientes municipales. Como cosa curiosa se establece, en toda la encuesta, que la comunidad participará en la financiación de las metas; pero esto es irreal y refleja una salida poco clara de los alcaldes; “la cooperación internacional” tal vez es una fuente pendiente pero para asuntos puntuales y poco como para financiar un plan de prioridades. Hay una fuerte tendencia al “crédito interno” – aunque menor que el “externo” - que se supone involucra más a los municipios de primera y segunda. Existe a la vez una importante propensión al “crédito externo” que paradójicamente tiene mayores porcentajes en los municipios pequeños y que puede obedecer a la urgencia de financiación y al desconocimiento sobre las condiciones de estos créditos y como cosa peculiar los municipios categoría seis cifran poco sus esperanzas en el “Fondo Nacional de Regalías” muy seguramente porque la tendencia de este instrumento de financiación es la de agenciar proyectos de tipo regional o subregional o de cierto impacto. La prioridad de “regalías” para financiar las metas y estrategias se ubica en los municipios productores de hidrocarburos y minería y que son cobijados al tenor de la ley 141 de 1994 o ley de regalías. (Tablas L-1 y L-2)

2. ALGUNAS ÁREAS DE CAPACITACIÓN RECOMENDADAS

La propuesta de capacitación parte de reconocer que existen deficiencias en la aplicación del modelo de descentralización y, en particular, en sus tres ejes fundamentales: provisión de servicios, desarrollo institucional - fortalecimiento fiscal y participación ciudadana. Profundizar la descentralización requiere del fortalecimiento institucional de los gobiernos locales a fin de que se presten los servicios a su cargo de manera más eficiente.

Un mecanismo válido para fortalecer la autonomía local y la capacidad de gestión fiscal y administrativa de los municipios lo constituye los programas de capacitación dirigidos a los funcionarios de la administración municipal y a las comunidades organizadas. Esta capacitación debe ser un ejercicio permanente que permita la actualización de los municipios sobre políticas, normas y procedimientos que permanentemente se expiden. Para que la capacitación tenga mayor impacto en muchos casos deberá ir acompañada de procesos directos de asistencia a los municipios.

2.1 El Estado Comunitario

Capacitar sobre el “manifiesto democrático” y las líneas generales del plan de desarrollo del gobierno del presidente Uribe. Esta capacitación incluye, por consiguiente, los lineamientos de políticas sectoriales y las nuevas leyes que vayan definiendo el rumbo del país.

2.2 Fortalecimiento Fiscal - Financiero Y Mejoramiento De La Capacidad Administrativa

- Aplicación de la ley 617 del 2. 000 (de descentralización y racionalización del gasto público).
- Aplicación de la ley 550 de 1999 (Ley de salvamento financiero).
- Aplicación de la ley 715 del 2000 (Nuevo sistema general de participaciones de las entidades territoriales).
- Preparación de presupuestos y planes de inversión.
- Sistema tributario territorial.
- Mejoramiento del recaudo.
- Actualización catastral.
- Sistemas de información financiera.
- Evaluación y seguimiento fiscal financiero
- Reestructuración administrativa
- Estudios financieros, técnicos y legales para reestructuración de plantas.
- Preparación de acuerdos de reestructuración de plantas para ser presentados al Concejo.

2.3 Área Social

- Identificación de competencias de responsabilidad municipal en las diferentes áreas del gasto social.
- Aplicación de leyes tales como: Ley 100 (Salud), ley 115 (educación), ley 142 (Servicios públicos).

- Estructuración de empresas comunitarias para la administración y operación de los servicios públicos.
- Actualización del SISBEN.
- Reestructuración de hospitales locales.
- Formulación de proyectos de vivienda social, salud, educación, servicios públicos y saneamiento básico.
- Manejo de recursos de transferencias.
- Conformación de ETIS (Entidades Territoriales Indígenas).
- Identificación de estrategias de desarrollo para municipios que se encuentren en zonas de frontera o en Unidades Especiales de Desarrollo Fronterizo. Aplicación Ley 191 de 1995 (Ley de desarrollo fronterizo).
- Programas de promoción para población vulnerable.

2.4 Planeación

- Formulación de planes de desarrollo. Planeación prospectiva.
- Formulación de POT. Aplicación de la ley 388 de 1997(Ley de ordenamiento territorial)
- Articulación entre planes de desarrollo y POT (ley 152 y 388)
- Preparación de planes de acción.
- Metodologías de seguimiento y evaluación de los planes.

2.5 Área Económica

- Identificación de estrategias de desarrollo económico local y de generación de empleo.
- Identificación de incentivos fiscales e institucionales para la promoción de actividades económicas.
- Comercialización y cadenas productivas.
- Identificación de fuentes de financiación de proyectos productivos.
- Sistemas crediticios para actividades agropecuarias y microempresas.
- Asistencia técnica agropecuaria.
- Constitución y fortalecimiento de cooperativas y empresas asociativas de productores.
- Desarrollo y fortalecimiento de microempresas y famiempresas.
- Liderazgo empresarial.
- Adaptación y desarrollo tecnológico.

2.6 Área Ambiental

- Legislación ambiental. Aplicación de la ley 99 del medio ambiente
- Educación ambiental
- Formación de multiplicadores ambientales
- Desarrollo sostenible
- Manejo integral de cuencas
- Manejo integral de residuos

- Contaminación por transporte automotor
- Manejo de Residuos sólidos industriales
- Ecosistemas

2.7 Participación Ciudadana, Seguridad Democrática Y Convivencia Pacífica

- Redistribución del poder local: Ley 134 de 1994.
- Legislación política sobre seguridad democrática.
- Aplicación de la ley 418 de 1997 (Convivencia y eficacia de la justicia)
- Difusión de mecanismos de resolución pacífica de conflictos y de acercamiento de la justicia a los ciudadanos.
- Formación de veedores.

3. CONCLUSIONES

La línea general que mueve la percepción de los alcaldes sobre el país es el mejoramiento de las condiciones socio económicas de la sociedad colombiana, golpeadas por la recesión, los bajos niveles de crecimiento de la economía que amamanta el desempleo galopante y todavía una deficiente cobertura y calidad de los servicios públicos esenciales. Más de 25 millones de colombianos por debajo de la línea de pobreza, cerca de 3.3 millones de desempleados y 2.7 millones sin acceso a educación son cifras más que elocuentes para señalar la gran tragedia nacional.

Los alcaldes fueron explícitos al señalar el papel que le asignan, desde el punto de vista de las prioridades, a la economía nacional y regional; tanto es así que señalaron prioridades referidas a las estrategias productivas, financiación y especialmente comercialización, siendo este último tal vez, si los interpretamos debidamente, el cuello de botella de la economía nacional, especialmente la de los pequeños y medianos productores.

A la hora de definir la visión del desarrollo optaron por dos soluciones que pueden aparecer salomónicas: por un lado, al referirse a la visión de sus planes de gobierno, nuevamente lo social se constituyó en eje; pero, al referenciar la pregunta en torno a la visión de acuerdo al POT, se nota un avance de singular importancia: El desarrollo sostenible. Esto, sin lugar a equivoco, abarca elementos, en el mundo globalizado de hoy, como competitividad, dinamismo, modernidad, etc. señalados por los alcaldes en sus respuestas.

Sin embargo, queda la duda del compromiso de los mandatarios con sus metas y prioridades, porque si bien se inclinan mayoritariamente a ser más austeros y racionalizar el gasto – un 61% de los municipios puntualizaron esto – solo un 30% muestra interés por la reforma administrativa, 18.6% por el recorte de personal y 12% por el ajuste fiscal, lo que impide que los municipios tengan más recursos para el gasto social. En cambio cifran sus esperanzas (un 96% de los municipios) en las participaciones de los ingresos corrientes de la nación y un 79% en los aportes comunitarios lo que refuerza la resistencia al cambio. Ahora bien, esos aportes comunitarios lo ven en el terreno de

lo material, pero no en el político, por ello se inclinan a favorecer concertaciones puntuales con juntas comunales, antes que favorecer la redistribución del poder local fomentando instrumentos realmente políticos. A pesar de ello, se inclinan por respetar y fortalecer las organizaciones de las minorías étnicas e igualmente la identidad cultural de los pueblos que, a la postre, es una forma de redistribución de poderes y por ende de consolidación de la democracia.

No alcanzan a entender que la amplitud y consolidación democrática es la vía para concitar a la población a una cruzada política contra las diferentes formas de violencia – el 88% de los municipios se pronunciaron a favor de reducir los índices de violencia - especialmente la agenciadas por los grupos armados al margen de la ley y, desde luego, de prevenirla; de aislar los condicionantes de corrupción y politiquería y de generar mayor compromiso ciudadano con los recaudos. Porque lo cierto es que el éxito que puedan mostrar los alcaldes en austeridad y racionalidad del gasto público y a la vez en aumento de los recaudos, se consigue, de mejor manera, redistribuyendo el poder local y utilizando como herramienta permanente y confiable las veedurías ciudadanas. Esto les daría la ventaja de obtener mayores ingresos por la vía de la tributación y control del gasto e invertir en educación, salud, acueducto, alcantarillado, aseo, vivienda, vías y apoyo a la producción, aspectos que fueron tocados en las encuestas, y no poner a depender el desarrollo exclusivamente de las participaciones y de los créditos internos o externos. Todo ello es posible si se busca la concertación con una comunidad participante, si hay liderazgo en la conducción y gestión del desarrollo y un recurso humano calificado como lo plantearon el 98% y 88% respectivamente.

Con toda seguridad se estarán dando pasos importantes para alcanzar esa visión prospectiva hacia la paz que anhelan 466 alcaldes, los más golpeados por el flagelo, y que el resto, como medida preventiva, no sufran los embates de una violencia que se lleva lo mejor de nuestros esfuerzos y oscurece el futuro de un país que merece mejor suerte, incluyendo, desde luego, la misma suerte y futuro de los actores armados.

A nivel nacional se requiere capacitación sobre temas comunes, pero en otros casos la capacitación se puntualiza sobre algunos que tiene particular importancia. Es notorio que se necesita mejorar el esquema de descentralización en educación y salud, para avanzar en cobertura y calidad y en gran medida esto se puede hacer fortaleciendo los programas de capacitación. El fortalecimiento fiscal-financiero y administrativo constituye, a la vez, un tema obligado a nivel nacional que amerita continuar con los programas de capacitación, especialmente en lo que tiene que ver con reestructuración administrativa para ofrecer un mejor servicio y aumento de los recaudos. La democracia participativa, ese gran tema que implica la reorganización y redistribución del poder local, se erige como uno de los aspectos que menos se entiende y no es para menos porque lo que está en juego, es precisamente, acabar con la exclusión, la politiquería y ejercer plenamente la soberanía popular. Sobre este tema hay que seguir insistiendo en materia de capacitación. Y finalmente, el desarrollo económico. Hay que crear cultura empresarial, a través de la capacitación en el SENA y en Fundaciones que adelantan una loable labor en este sentido, pero también transformando el sistema educativo para que esté más al servicio de la integración de los colombianos al colectivo esfuerzo de sacar adelante nuestra economía.

Los programas de capacitación propuestos deben ser un esfuerzo concertado entre el nivel nacional y los niveles subnacionales y en lo posible ser el producto de conversatorios previos entre los

distintos niveles para recoger la peculiaridad de cada región y departamento. El compromiso en la evaluación y seguimiento será compartido entre los niveles del Estado, procurando fortalecer la misión que en este sentido tienen los ministerios y el DNP, pero buscando la forma, al tiempo, de estimular las unidades subnacionales que realizan este requerimiento. Regionalizar y departamentalizar la propuesta nacional de capacitación sería una buena medida para comprometer a diversos sectores en el éxito y posterior seguimiento de los resultados que se esperan alcanzar.

Es evidente que el trabajo realizado trae una valiosa información sobre fortaleza y debilidades de los municipios en relación con el proceso de descentralización y con otros temas de singular interés. Y en este sentido, constituye un documento esencial para los distintos niveles del Estado en la toma de decisiones especialmente en asistencia técnica y apoyo a los entes territoriales, donde la capacitación cumple el papel esencial.

PRESENTACIÓN

En alguna medida violencia, corrupción y pobreza se han confabulado para restarle impacto a los procesos descentralistas, lo cual explica, en parte, que no exista una correlación directa y significativa entre los esfuerzos y recursos invertidos y el grado de fortalecimiento de la institución municipal. El auge de la violencia, hoy transformada en violencia terrorista, puede explicar de alguna manera la fragilidad del sistema de fortalecimiento municipal puesto en funcionamiento. De una parte sigue siendo precaria la presencia institucional en la solución de servicios esenciales, a pesar de las transferencias nacionales y los programas especiales de presidencia (Fondo de Regalías, Plan Colombia, Red de Solidaridad y Cupos Indicativos), falencia que aviva la desafección ciudadana, mientras que por otra, el empoderamiento social es apenas un sueño romántico y no alcanza a ser lo suficientemente vigoroso (a pesar de la ley 134 de 1994) como para ejercer la democracia participativa y ofrecer una decidida resistencia civil democrática a las organizaciones armadas ilegales.

En todo caso el fortalecimiento de la capacidad de respuesta de los municipios para cumplir con sus competencias deberá inscribirse en la dinámica que impone el gobierno nacional que tiende hacia la creación de un Estado Comunitario, que dedicará sus recursos a erradicar la miseria, a construir equidad social y dar seguridad. Para ello el municipio debe avanzar en austeridad y buena administración; es decir, planificar racionalmente sus recursos y manejarlos con transparencia componentes esenciales de todo fortalecimiento municipal. Solo de esta manera el municipio podrá articularse y contribuir a la propuesta social del presidente Uribe, especialmente en lo que atañe a la revolución educativa, impulso a la economía solidaria, manejo social del campo, manejo social de los servicios públicos, desarrollo de las pequeñas empresas y calidad de vida urbana.

Constituye la información suministrada por los alcaldes y procesada por la consultoría insumos de primer orden alrededor de los cuales se estructuró la propuesta general de capacitación, con dos elementos adicionales: La llegada de un nuevo gobierno, muy seguramente con nuevas políticas y estrategias y un enfoque institucional que de alguna manera sirvió de referencial para el análisis.

1. Prioridades Y Metas Que Adelantarán Los Alcaldes Durante Los Próximos Tres Años De Gobierno (2000-2002)

A pesar del desempleo nacional, los alcaldes definieron como prioritario lo social y no lo económico, en la medida en que las necesidades básicas insatisfechas continúan golpeando a los colombianos. Sin desmeritar los significativos avances en educación y salud, acueducto y alcantarillado, los municipios aún están lejos de alcanzar calidades óptimas y niveles adecuados de provisión de los servicios esenciales. En efecto, a éste sector, frente a la pregunta ¿Cuáles son las principales prioridades y metas que adelantará durante los próximos tres años? le correspondió el 34.3% de las respuestas emitidas y si le adicionamos lo que corresponde a servicios públicos y vivienda el

porcentaje subirá al 60.8% guarismo suficientemente representativo si se le compara con el 14.9% que obtuvieron las respuestas dadas en función del tema económico. (Tabla A.1)

1.1 Medidas Adelantadas Para Lograr Los Porcentajes De Gasto Establecidos Por La Ley 617 Del Año 2000

Las respuestas relacionadas con medidas concretas para el saneamiento fiscal tienen que ver con la austeridad y racionalidad del gasto y fueron expresadas por 578 municipios (61.4%); 281 municipios (29.9%) señalaron “reestructuración administrativa”; “recorte de la planta de personal” en 18.6% de los municipios y en 226 municipios, equivalente al 13.3% se refirieron a “aplicación de políticas para mejorar el recaudo de ingresos”.

Es sintomático que un 95% del total de respuestas registradas y que abarcan a todas las categorías de municipios, coincidan en acogerse al saneamiento fiscal y reducción de la contratación. Se nota entonces, que existe buena difusión a nivel nacional de la necesidad del ajuste y una actitud positiva por conseguirle viabilidad financiera a los municipios. (Ver tablas B-2)

1.3 Visión De Desarrollo Que Espera Alcanzar El Municipio

Las prioridades y metas en relación con una correcta política de ajuste fiscal contribuyen a dar una visión del desarrollo que los alcaldes aspiran alcanzar. En este tema (Tablas C-1), de las 2.060 respuestas 794 correspondieron a Desarrollo Social equivalente al 38.5% del total de las respuestas; si le adicionamos lo correspondiente al Sector Económico Fortalecido que alcanzó un 26.7%, ambos sectores sumarían un 65.2%. Aquí hay un sesgo interesante. Mientras en la primera pregunta lo social está intrínsecamente ligado a educación, salud, servicios públicos domiciliarios, en ésta lo social va cualificado, mirando en la perspectiva de la visión, del conjunto; por eso aparecen temas como “mejores niveles de vida a partir de una desarrollo integral”, “mayor desarrollo social”, “capital humano fortalecido”, “identidad cultural y sentido de pertenencia”, “un pueblo con espacio para la recreación, cultura y deporte”, mientras que educación y salud, servicios públicos y vivienda sólo aportaron 19%, las que en la pregunta “Cuáles son las prioridades y metas que adelantará durante los próximos tres años de gobierno?” significaban un 60.8%. Continúa siendo marginal temas referidos a la democracia local y al fortalecimiento institucional.

1.4 Visión De Desarrollo Del Municipio Consignada En El POT

La visión más avanzada conceptualmente fue la que dieron 214 municipios (el 22.7% de ellos) al sostener en sus POT que la visión de desarrollo es el Desarrollo Sostenible. ¿Por qué se considera como una respuesta avanzada? Por que conjuga la idea del desarrollo, que a su vez concita el “crecimiento con la equidad y la sostenibilidad”, implica “economía moderna, dinámica, competitiva, productividad” y en cierta forma hacer del municipio un “polo de desarrollo”, desde luego, en la medida que sea capaz de centralizar funciones regionales importantes y por ende dinamizar la economía regional. (Tablas D-1, D-2)

Otras respuestas son más bien puntuales, o demasiado sectoriales que contribuyen poco a entender la visión de desarrollo de la municipalidad. Se hace referencia a “óptima cobertura y calidad de los servicios públicos domiciliarios”, “fortalecimiento institucional con énfasis en manejo fiscal”, “municipio centro de la educación y la cultura”, “infraestructura vial y equipamiento urbano”, “comunidad participativa”, “cumplimiento con el plan de gobierno”, y “otros” que abarcan 60 respuestas. En total ascienden al 20.6% de las respuestas.

1.5 Mecanismos De Participación Ciudadana Que Fomentará La Administración Municipal

El 71% de las respuestas emitidas hacen referencia a formas de participación importantes, pero no decisivas a la hora de redistribuir el poder político local. En cambio formas de participación más orientadas a la configuración del poder como Consejos Territoriales de Planeación, cabildos Abiertos, Consultas populares, Juntas Administradoras Locales, Cabildos Locales, JUME y Mesas de Concertación suman apenas el 28.7% de las respuestas dadas. Hay que trabajar denodadamente en este campo.

1.6 Prioridades De La Acción Municipal En Relación Con Los Grupos Étnicos

La más importante respuesta fue “mejorar la calidad y cobertura de la educación y de la salud”, aún por encima de lo más sagrado para las minorías étnicas como son el fortalecimiento de sus organizaciones y de su identidad cultural, las ETIS y los Consejos Comunitarios (negritudes). Sobre ésta prioridad se obtuvieron 119 respuestas de las 606 que se emitieron, lo que equivale a un 19.6%. Y es que la situación de los grupos étnicos de indígenas y afro-colombianos es precaria en estos dos frentes y por eso la preocupación es mejorar las condiciones económicas y sociales que en conjunto suman 57% de las respuestas. Mientras que la preocupación por las banderas tradicionales alcanzan el 38%, que si bien es un porcentaje importante pasa a un segundo plano frente a las necesidades acuciantes.

1.7 Planes, Programas Y Proyectos Acometidos En Zona De Frontera O En Unidad Especial De Desarrollo Fronterizo

De los 64 municipios fronterizos solo 37 enviaron información de los cuales 13 (35%) respondieron estar desarrollando programas de “Apoyo a microempresas y comercialización de productos”. En cuanto a “Intercambio cultural y deportivo” respondieron 6 municipios y “concertación para comercialización de gasolina” 5 municipios y 4 municipios precisaron estar desarrollando programas en educación, salud y vías fronterizas. Como se aprecia solo la mitad de los municipios fronterizos respondieron la pregunta lo cual demuestra que necesitan fortalecer sus actividades institucionales y comunitarias.

1.8 Acuerdos Binacionales Con Entidades Homologas De Países Vecinos

Solo 5 municipios de los 64 fronterizos respondieron a la pregunta ¿existen acuerdos binacionales con sus entidades homologas del país vecino? Esto refleja los escasos acuerdos existentes por baja capacidad para formular y gestionar convenios y desconocimiento de ley de fronteras.

1.9 Visión Prospectiva Del País En Los Próximos Quince Años

Si bien 446 municipios consideran que el país debe ser pacífico hay que destacar que la cifra, si se tiene en cuenta la real situación de Colombia, es supremamente baja, a pesar de ser elevada frente a otras respuestas. Eso correspondería, casi exclusivamente, a la cantidad de municipios que sufren directamente y de manera recurrente el flagelo de la violencia.

Por otra parte, aparece un porcentaje significativo referido a la “competitividad, productividad, al dinamismo y modernidad de la economía colombiana” correspondiente al 13.8% de las respuestas emitidas. Porcentaje que visto en una perspectiva más amplia puede ser mayor si se le adiciona respuestas referidas al sector agropecuario (7.2%); desarrollo del sector rural (2.6%); exportador (2.3%); industrializado (3.0%); altos niveles de empleo (9.7%); calidad de vida (5.0%); desarrollo sostenible (3.3%), para un total de 46.8% de las respuestas dadas. A pesar de la diversidad de opciones ese guarismo denota una fuerte inclinación de los colombianos hacia la necesidad de mejorar sus ingresos y por ende la calidad de sus vidas a partir de actividades productivas agropecuarias, industrial y exportadora teniendo como eje la Competitividad, la Productividad, el Dinamismo y la Modernidad. (Tabla Q-1).

Las respuestas referidas a inversión social (cobertura y calidad en educación y salud y alta inversión social) solo alcanzan el 8.3% y elocuentemente ceden terreno para dar paso a conceptos integrales y prospectivos. En todo caso, la situación es coherente porque cuando tuvieron la oportunidad de responder sobre prioridades fueron enfáticos en señalar los temas sociales y productivos.

1.10 Factores De Éxito Más Importantes Para La Gestión Como Alcalde

El 98% de los municipios señalaron como factor de éxito de la gestión municipal el liderazgo que cumple el alcalde al frente de la administración y de la ciudadanía en general. Es una alta valoración que ellos tienen de su papel como mandatarios locales. Desafortunadamente la encuesta ofreció de manera limitada unos factores de éxito dejando por fuera otros de mucho interés. En segundo lugar aparece “Comunidad participante” expresado por el 91.2% de los 941 municipios que enviaron la encuesta resuelta.

1.11 Principales Prioridades de los Alcaldes Durante Sus Tres Años De Gobierno

1.11.1 En materia de orden público

De las 3.512 prioridades emitidas por los alcaldes sobre esta materia, 813 respuestas se refieren a “disminución de los índices de violencia”, equivalentes al 23.15% del total de respuestas dadas y

expresadas por el 86.4% de los municipios. Se supone que esta prioridad hace referencia a la violencia que generan los grupos armados al margen de la ley, pero también puede referirse a la violencia recurrente que enfrenta diariamente la sociedad civil. (Tabla F-1)

En segundo orden está “disminución de la delincuencia común”, la más generalizada en el país, y seleccionada por 80.5% de los municipios que dieron 757 respuestas lo que representa el 21.6% del total. En cuanto a la prioridad “Disminución de la presencia de grupos al margen de la ley”, se obtuvieron 569 respuestas dadas por un 60.5% de los municipios. Sobresale un elemento extraordinario y es que se redujo sensiblemente el número de alcaldes que respondieron. Esto significa, desde luego, que no todos los alcaldes sienten este flagelo. Y más o menos el número de municipios que respondieron corresponde a los 500 municipios colombianos que de una u otra forma tienen presencia de grupos armados ilegales.

1.11.2 Prioridades en materia social

Los problemas mayores están referidos a vivienda (el 89% de los municipios). Es interesante que la cobertura en educación, que se ha incrementado notoriamente en los últimos años, haya descendido en el cuadro de prioridades sociales y aumentado, en consecuencia, las exigencias por mejorar la calidad (87.8%) aún en los municipios menores que son los mayoritarios y que siempre pedían más cobertura. Es indudablemente un salto cualitativo en la percepción que se tiene sobre la educación que se imparte y un reconocimiento a los esfuerzos hechos en materia de cobertura.

En salud el comportamiento es como sigue: mayor cobertura en salud (85.4%) por encima de calidad (77.4%). Esto se debe a que realmente la cobertura en salud es deficiente a pesar de su incremento en los últimos años y que la calidad se ha venido a menos por las irresponsabilidades de las EPS y la falta de presupuestos de los hospitales y centros de salud.

En lo social surgieron programas que antes carecían de importancia: los “programas deportivos” con el 81% de los municipios que respondieron, “acceso a la cultura” con el 73.5%) y “atención a los ancianos” y “actividades recreativas” con guarismos superiores al 49%. Aparecen elementos nuevos como “La prostitución”, con el 85% de los municipios, “el alcoholismo” con el 79%, “abandono de menores” con 73%, “drogadicción” en 64% de los municipios. Es decir, los alcaldes consideran que hoy por hoy estos males se les han convertido en un verdadero dolor de cabeza. (Tablas G-1 y G-2)

1.11.3 Prioridades en materia económica

Los alcaldes respondieron alrededor de estrategias y componentes para reactivar la economía pero lo hicieron también en relación con reducir la pobreza. Un dato característico en estas respuestas es su relativo nivel de homogeneidad. En efecto, 90.9% de los municipios señalaron “mayor comercialización” y 90.7% “reducir la pobreza”. A la par, “créditos blandos”, “estrategias productivas” y “asistencia técnica agropecuaria” manejan porcentajes similares: 81.6%, 78.6% y 78.5% respectivamente. (Tablas H-1)

1.11.4 Prioridades en lo ambiental

La nota característica de las respuestas emitidas es que el 98.5% de los alcaldes de los municipios del país respondieron que la “descontaminación por transporte automotor” era su principal prioridad, sin saber, por fallas de la encuesta, en que nivel de priorización se encuentra. A todas luces se ve muy alta ya que en los pequeños municipios que suman más de ochocientos este problema no existe. A la vez, el 95.6% de los municipios señalaron como prioridad “el manejo adecuado de excretas y basuras” y esto si coincide con la realidad de los municipios colombianos. (Tablas I-1, I-2).

1.11.5 Prioridades en infraestructura o equipamiento municipal

La tendencia señala que la prioridad fundamental es “la infraestructura vial” (96.2% de los municipios encuestados) lo que es concordante con la prioridad de “mayor comercialización” – que se encuentra en la pregunta referida a prioridades en materia económica-, en la medida en que la comercialización de los productos está referida entre otros componentes a los medios y modos de transporte. Es notoria a la vez la amplia coincidencia en “más soluciones de vivienda” tanto del sector de infraestructura (86.1%) como del sector social (88.9%), lo que demuestra coherencia en las respuestas de los mandatarios. Es particularmente dicente el papel que los alcaldes otorgan a las sedes administrativas. Pese a la percepción general de que esto no es importante – a pesar de que la gran mayoría son infuncionales - frente a otras necesidades ellos le otorgan una prioridad que puede aparecer como inusitada (88%) y corresponden precisamente a los medianos y pequeños municipios. (Tablas J-1)

En otros aspectos puede observarse cómo en saneamiento (“plazas de mercado” y “rellenos sanitarios”) falta mucho todavía, porque apenas aparecen con el 47.9% y 32.3% respectivamente. El bajo porcentaje en rellenos sanitarios puede obedecer a que en los municipios pequeños cada familia maneja sus residuos ya sea con quema, enterrándolos o utilizándolos como alimento para animales o abono, mientras que los municipios más desarrollados plantean otros sistemas integrales de manejo de residuos. En la actualidad el relleno sanitario, por motivos ambientales y económicos, no es lo más recomendable.

1.11.6 Prioridades en Servicios Públicos Domiciliarios

En 838 municipios de los 941 que enviaron la encuesta la prioridad de los alcaldes es “aumento de la cobertura de acueducto” a pesar de que se ha avanzado más en cobertura de acueducto que de alcantarillado. Pero no se conforman con señalar dentro de sus prioridades este tema, van más allá y señalan que debe completarse con “mayores niveles de potabilización del agua” y “mejoramiento en la calidad del servicio de agua” expresada cada una de ellas por el 86.8% de los municipios, “mayor cobertura eléctrica”, “mejor calidad del servicio de luz” y “mayor cobertura en alcantarillado”.

1.11.7 Financiación De Las Estrategias De Desarrollo

El 96% de los alcaldes consideran que financiarán las prioridades con las participaciones de los ingresos corrientes de la nación y esto se va a reflejar en idéntica forma en las categorías de municipios, en las regiones y departamentos. No se sabe qué porcentaje de estas prioridades, o cuales sectores podrían financiarse con recursos corrientes municipales. Como cosa curiosa se establece, en toda la encuesta, que la comunidad participará en la financiación de las metas; pero esto es irreal y refleja una salida poco clara de los alcaldes; “la cooperación internacional” tal vez es una fuente pendiente pero para asuntos puntuales y poco como para financiar un plan de prioridades. Hay una fuerte tendencia al “crédito interno” – aunque menor que el “externo” - que se supone involucra más a los municipios de primera y segunda. Existe a la vez una importante propensión al “crédito externo” que paradójicamente tiene mayores porcentajes en los municipios pequeños y que puede obedecer a la urgencia de financiación y al desconocimiento sobre las condiciones de estos créditos y como cosa peculiar los municipios categoría seis cifran poco sus esperanzas en el “Fondo Nacional de Regalías” muy seguramente porque la tendencia de este instrumento de financiación es la de agenciar proyectos de tipo regional o subregional o de cierto impacto. La prioridad de “regalías” para financiar las metas y estrategias se ubica en los municipios productores de hidrocarburos y minería y que son cobijados al tenor de la ley 141 de 1994 o ley de regalías. (Tablas L-1 y L-2)

2. ALGUNAS ÁREAS DE CAPACITACIÓN RECOMENDADAS

La propuesta de capacitación parte de reconocer que existen deficiencias en la aplicación del modelo de descentralización y, en particular, en sus tres ejes fundamentales: provisión de servicios, desarrollo institucional - fortalecimiento fiscal y participación ciudadana. Profundizar la descentralización requiere del fortalecimiento institucional de los gobiernos locales a fin de que se presten los servicios a su cargo de manera más eficiente.

Un mecanismo válido para fortalecer la autonomía local y la capacidad de gestión fiscal y administrativa de los municipios lo constituye los programas de capacitación dirigidos a los funcionarios de la administración municipal y a las comunidades organizadas. Esta capacitación debe ser un ejercicio permanente que permita la actualización de los municipios sobre políticas, normas y procedimientos que permanentemente se expiden. Para que la capacitación tenga mayor impacto en muchos casos deberá ir acompañada de procesos directos de asistencia a los municipios.

2.1 El Estado Comunitario

Capacitar sobre el “manifiesto democrático” y las líneas generales del plan de desarrollo del gobierno del presidente Uribe. Esta capacitación incluye, por consiguiente, los lineamientos de políticas sectoriales y las nuevas leyes que vayan definiendo el rumbo del país.

2.2 Fortalecimiento Fiscal - Financiero Y Mejoramiento De La Capacidad Administrativa

- Aplicación de la ley 617 del 2. 000 (de descentralización y racionalización del gasto público).

- Aplicación de la ley 550 de 1999 (Ley de salvamento financiero).
- Aplicación de la ley 715 del 2000 (Nuevo sistema general de participaciones de las entidades territoriales).
- Preparación de presupuestos y planes de inversión.
- Sistema tributario territorial.
- Mejoramiento del recaudo.
- Actualización catastral.
- Sistemas de información financiera.
- Evaluación y seguimiento fiscal financiero
- Reestructuración administrativa
- Estudios financieros, técnicos y legales para reestructuración de plantas.
- Preparación de acuerdos de reestructuración de plantas para ser presentados al Concejo.

2.3 Área Social

- Identificación de competencias de responsabilidad municipal en las diferentes áreas del gasto social.
- Aplicación de leyes tales como: Ley 100 (Salud), ley 115 (educación), ley 142 (Servicios públicos).
- Estructuración de empresas comunitarias para la administración y operación de los servicios públicos.
- Actualización del SISBEN.
- Reestructuración de hospitales locales.
- Formulación de proyectos de vivienda social, salud, educación, servicios públicos y saneamiento básico.
- Manejo de recursos de transferencias.
- Conformación de ETIS (Entidades Territoriales Indígenas).
- Identificación de estrategias de desarrollo para municipios que se encuentren en zonas de frontera o en Unidades Especiales de Desarrollo Fronterizo. Aplicación Ley 191 de 1995 (Ley de desarrollo fronterizo).
- Programas de promoción para población vulnerable.

2.4 Planeación

- Formulación de planes de desarrollo. Planeación prospectiva.
- Formulación de POT. Aplicación de la ley 388 de 1997 (Ley de ordenamiento territorial)
- Articulación entre planes de desarrollo y POT (ley 152 y 388)
- Preparación de planes de acción.
- Metodologías de seguimiento y evaluación de los planes.

2.5 Área Económica

- Identificación de estrategias de desarrollo económico local y de generación de empleo.

- Identificación de incentivos fiscales e institucionales para la promoción de actividades económicas.
- Comercialización y cadenas productivas.
- Identificación de fuentes de financiación de proyectos productivos.
- Sistemas crediticios para actividades agropecuarias y microempresas.
- Asistencia técnica agropecuaria.
- Constitución y fortalecimiento de cooperativas y empresas asociativas de productores.
- Desarrollo y fortalecimiento de microempresas y famiempresas.
- Liderazgo empresarial.
- Adaptación y desarrollo tecnológico.

2.6 Área Ambiental

- Legislación ambiental. Aplicación de la ley 99 del medio ambiente
- Educación ambiental
- Formación de multiplicadores ambientales
- Desarrollo sostenible
- Manejo integral de cuencas
- Manejo integral de residuos
- Contaminación por transporte automotor
- Manejo de Residuos sólidos industriales
- Ecosistemas

2.7 Participación Ciudadana, Seguridad Democrática Y Convivencia Pacífica

- Redistribución del poder local: Ley 134 de 1994.
- Legislación política sobre seguridad democrática.
- Aplicación de la ley 418 de 1997 (Convivencia y eficacia de la justicia)
- Difusión de mecanismos de resolución pacífica de conflictos y de acercamiento de la justicia a los ciudadanos.
- Formación de veedores.

3. CONCLUSIONES

La línea general que mueve la percepción de los alcaldes sobre el país es el mejoramiento de las condiciones socio económicas de la sociedad colombiana, golpeadas por la recesión, los bajos niveles de crecimiento de la economía que amamanta el desempleo galopante y todavía una deficiente cobertura y calidad de los servicios públicos esenciales. Más de 25 millones de colombianos por debajo de la línea de pobreza, cerca de 3.3 millones de desempleados y 2.7 millones sin acceso a educación son cifras más que elocuentes para señalar la gran tragedia nacional.

Los alcaldes fueron explícitos al señalar el papel que le asignan, desde el punto de vista de las prioridades, a la economía nacional y regional; tanto es así que señalaron prioridades referidas a las estrategias productivas, financiación y especialmente comercialización, siendo este último tal vez, si los interpretamos debidamente, el cuello de botella de la economía nacional, especialmente la de los pequeños y medianos productores.

A la hora de definir la visión del desarrollo optaron por dos soluciones que pueden aparecer salomónicas: por un lado, al referirse a la visión de sus planes de gobierno, nuevamente lo social se constituyó en eje; pero, al referenciar la pregunta en torno a la visión de acuerdo al POT, se nota un avance de singular importancia: El desarrollo sostenible. Esto, sin lugar a equivoco, abarca elementos, en el mundo globalizado de hoy, como competitividad, dinamismo, modernidad, etc. señalados por los alcaldes en sus respuestas.

Sin embargo, queda la duda del compromiso de los mandatarios con sus metas y prioridades, porque si bien se inclinan mayoritariamente a ser más austeros y racionalizar el gasto – un 61% de los municipios puntualizaron esto – solo un 30% muestra interés por la reforma administrativa, 18.6% por el recorte de personal y 12% por el ajuste fiscal, lo que impide que los municipios tengan más recursos para el gasto social. En cambio cifran sus esperanzas (un 96% de los municipios) en las participaciones de los ingresos corrientes de la nación y un 79% en los aportes comunitarios lo que refuerza la resistencia al cambio. Ahora bien, esos aportes comunitarios lo ven en el terreno de lo material, pero no en el político, por ello se inclinan a favorecer concertaciones puntuales con juntas comunales, antes que favorecer la redistribución del poder local fomentando instrumentos realmente políticos. A pesar de ello, se inclinan por respetar y fortalecer las organizaciones de las minorías étnicas e igualmente la identidad cultural de los pueblos que, a la postre, es una forma de redistribución de poderes y por ende de consolidación de la democracia.

No alcanzan a entender que la amplitud y consolidación democrática es la vía para concitar a la población a una cruzada política contra las diferentes formas de violencia – el 88% de los municipios se pronunciaron a favor de reducir los índice de violencia - especialmente la agenciadas por los grupos armados al margen de la ley y, desde luego, de prevenirla; de aislar los condicionantes de corrupción y politiquería y de generar mayor compromiso ciudadano con los recaudos. Porque lo cierto es que el éxito que puedan mostrar los alcaldes en austeridad y racionalidad del gasto público y a la vez en aumento de los recaudos, se consigue, de mejor manera, redistribuyendo el poder local y utilizando como herramienta permanente y confiable las veedurías ciudadanas. Esto les daría la ventaja de obtener mayores ingresos por la vía de la tributación y control del gasto e invertir en educación, salud, acueducto, alcantarillado, aseo, vivienda, vías y apoyo a la producción, aspectos que fueron tocados en las encuestas, y no poner a depender el desarrollo exclusivamente de las participaciones y de los créditos internos o externos. Todo ello es posible si se busca la concertación con una comunidad participante, si hay liderazgo en la conducción y gestión del desarrollo y un recurso humano calificado como lo plantearon el 98% y 88% respectivamente.

Con toda seguridad se estarán dando pasos importantes para alcanzar esa visión prospectiva hacia la paz que anhelan 466 alcaldes, los más golpeados por el flagelo, y que el resto, como medida preventiva, no sufran los embates de una violencia que se lleva lo mejor de nuestros esfuerzos y

oscurece el futuro de un país que merece mejor suerte, incluyendo, desde luego, la misma suerte y futuro de los actores armados.

A nivel nacional se requiere capacitación sobre temas comunes, pero en otros casos la capacitación se puntualiza sobre algunos que tiene particular importancia. Es notorio que se necesita mejorar el esquema de descentralización en educación y salud, para avanzar en cobertura y calidad y en gran medida esto se puede hacer fortaleciendo los programas de capacitación. El fortalecimiento fiscal-financiero y administrativo constituye, a la vez, un tema obligado a nivel nacional que amerita continuar con los programas de capacitación, especialmente en lo que tiene que ver con reestructuración administrativa para ofrecer un mejor servicio y aumento de los recaudos. La democracia participativa, ese gran tema que implica la reorganización y redistribución del poder local, se erige como uno de los aspectos que menos se entiende y no es para menos porque lo que está en juego, es precisamente, acabar con la exclusión, la politiquería y ejercer plenamente la soberanía popular. Sobre este tema hay que seguir insistiendo en materia de capacitación. Y finalmente, el desarrollo económico. Hay que crear cultura empresarial, a través de la capacitación en el SENA y en Fundaciones que adelantan una loable labor en este sentido, pero también transformando el sistema educativo para que esté más al servicio de la integración de los colombianos al colectivo esfuerzo de sacar adelante nuestra economía.

Los programas de capacitación propuestos deben ser un esfuerzo concertado entre el nivel nacional y los niveles subnacionales y en lo posible ser el producto de conversatorios previos entre los

distintos niveles para recoger la peculiaridad de cada región y departamento. El compromiso en la evaluación y seguimiento será compartido entre los niveles del Estado, procurando fortalecer la misión que en este sentido tienen los ministerios y el DNP, pero buscando la forma, al tiempo, de estimular las unidades subnacionales que realizan este requerimiento. Regionalizar y departamentalizar la propuesta nacional de capacitación sería una buena medida para comprometer a diversos sectores en el éxito y posterior seguimiento de los resultados que se esperan alcanzar.

Es evidente que el trabajo realizado trae una valiosa información sobre fortaleza y debilidades de los municipios en relación con el proceso de descentralización y con otros temas de singular interés. Y en este sentido, constituye un documento esencial para los distintos niveles del Estado en la toma