

**ESTUDIO SOBRE EL MODELO DE GESTIÓN MUNICIPAL DE
BARRANCABERMEJA 2001-2003**

**VÍCTOR CHAPARRO CORONELL
MERCEDES RANJEL**

**PROGRAMA NACIONAL DE CAPACITACIÓN MUNICIPAL
CONVENIO ESAP- UNIÓN EUROPEA
BOGOTÁ
Enero de 2002**

CONTENIDO

RESUMEN (FALTA)	3
INTRODUCCIÓN	4
1. CARACTERIZACIÓN DE BARRANCABERMEJA Y DE SU ÁREA METROPOLITANA	5
1.1 CARACTERÍSTICAS FÍSICAS Y SOCIALES	5
1.2 PROBLEMÁTICA SOCIAL LOCAL	7
1.3 ECONOMÍA Y SERVICIOS	9
1.4 EDUCACIÓN	13
1.5 SALUD	13
1.6 PARTICIPACIÓN COMUNITARIA	15
1.7 LA GESTIÓN	15
2. EL MODELO DE GESTIÓN DE BARRANCABERMEJA	18
2.1 MARCO LEGAL, POLÍTICO, SOCIAL Y ECONÓMICO	18
2.2 OBJETIVOS DEL MODELO	21
2.3 DESCRIPCIÓN DEL MODELO	22
2.4 ALGUNOS RESULTADOS	29
2.5 ALGUNAS CAUSAS DEL PROBLEMA – EL ANÁLISIS	30
2.6 LA ALTERNATIVA ADOPTADA	¡Error! Marcador no definido.
2.7 EL PROYECTO INCUBADORA DE EMPRESAS	31
2.8 ALGUNOS RESULTADOS	35
CONCLUSIONES	36
BIBLIOGRAFÍA	38

RESUMEN (FALTA)

INTRODUCCIÓN

El presente estudio se realizó en el marco del convenio firmado entre la República de Colombia y la Unión Europea que ejecuta la Escuela Superior de Administración Pública ESAP en alianza con el Departamento Administrativo de la Función Pública y el Sistema Nacional de Capacitación Municipal.

Durante los últimos años el gobierno municipal y otras entidades públicas han realizado esfuerzos por promover el desarrollo económico local en el municipio de Barrancabermeja, departamento de Santander. La primera experiencia examinada en este caso es un esfuerzo de la administración local que inició período de gobierno en el año 2001 por crear y poner en marcha una estructura institucional que promueva el desarrollo económico local mediante la articulación del sector público local con empresas públicas y privadas de la región. Se trata de una experiencia fallida, debida a problemas en el esquema de relaciones promovido por el alcalde pero ilustrativa de las dificultades que enfrentan estos procesos. La otra iniciativa es la conformación, por parte del SENA, entidad nacional orientada a la formación y capacitación técnica, de una incubadora de empresas. Esta experiencia está apenas en sus inicios pero muestra un potencial interesante para promover el desarrollo empresarial de la ciudad.

El estudio se realizó con base en la revisión de varios documentos proporcionados por diferentes entidades de los ámbitos regional, local y nacional y, especialmente, en la consulta directa con varios de los funcionarios y ex funcionarios que participaron o están participando en los procesos que se describen y analizan en este documento.

1. CARACTERIZACIÓN DE BARRANCABERMEJA Y DE SU ÁREA METROPOLITANA

1.1 CARACTERÍSTICAS FÍSICAS Y SOCIALES¹

Barrancabermeja se encuentra sobre la margen derecha del río Magdalena y es centro de una extensa región plana, cenagosa y selvática denominada “El Magdalena Medio”. Limita al norte con los municipios de Sabana de Torres, Girón y Puerto Wilches; al sur con los ríos Opón y Carare y los municipios de Puerto Parra, Simacota y San Vicente de Chucurí; al oriente con la Cordillera Oriental y los municipios de San Vicente de Chucurí y Betulia; y al occidente con el río Magdalena y el municipio de Yondó (Antioquia).

La cabecera municipal de Barrancabermeja está localizada sobre la margen del río Magdalena a una altura de 76 metros sobre el nivel del mar y posee una topografía quebrada con un paisaje de barrancos rojizos (a lo cual debe su nombre) y ambiente selvático; su clima es cálido y húmedo con un promedio anual de 30° C de temperatura, una precipitación de 2.805 mm anuales, y una humedad relativa promedio de 94% en la mañana y de 72% en la tarde.

Barrancabermeja es un puerto natural sobre el río Magdalena, y punto intermedio entre la red férrea y la vía nacional que comunica el centro del país y la región andina interior con la costa atlántica, y de las rutas aéreas que comunican las grandes ciudades del norte del país con el Caribe y Bogotá, el Distrito Capital. La región del Magdalena Medio integra sus relaciones sociales y económicas en una red cuyo centro político, administrativo y comercial es Barrancabermeja.

El municipio tiene una extensión de 1.121 Km² y una población proyectada para 2002 de 249.221 habitantes, de los cuales, 227.943 viven en el área urbana y 21.278 en el área rural; el 52.3% es población femenina y el 47.7% masculina; el 35% es menor de 15 años y el 3.8 % es mayor de 64; el 30% de la población es económicamente activa; hay un 28.3% de desempleados; y una población desplazada por la violencia (refugiados) de 20.000 personas, que son, aproximadamente, el 8.3% de la población del municipio. Esta población “... incrementa las necesidades de infraestructura, dotación y asistencia por parte de la administración local”². Con los flujos nuevos de población asentados en el

¹ Oficina de Planeación Municipal, *Plan de Desarrollo Municipal, Una Oportunidad para la Paz 2001-2003*, Barrancabermeja, abril de 2001, y Oficina de Planeación Municipal, *Plan de Ordenamiento Territorial, Documento Técnico de Soporte*, Barrancabermeja, junio de 2001.

² Oficina de Planeación Municipal, *Plan de Desarrollo Municipal*, Op. Cit.

municipio, se diferencian tres grupos específicos: la población residente arraigada, la población inmigrante y la población flotante.

Barrancabermeja cuenta con 47.166 viviendas, 92.4% de las cuales se ubica en la cabecera municipal; el 58.4% se considera subnormal y el 16% con hacinamiento crítico. “Si no se implementa una estrategia eficaz de vivienda social, al final de la vigencia del POT, Barrancabermeja tendría un déficit acumulado de cerca de 7.850 viviendas, lo que representaría un 22% de la población urbana, sin techo digno”³.

El 70% de la población de este municipio está por debajo de la línea de pobreza; el 63% de las familias recibe ingresos de hasta 3 salarios mínimos y el 7.9% superiores a 8 salarios mínimos: el 70% de las familias obtiene el 37% de los ingresos y el 30%, obtiene el 66.7%.

La malla vial urbana es de 262.7 Km de los cuales el 61.6% corresponde a vías pavimentadas y el 38.4% en afirmado; la malla vial rural es de 500 Km y está totalmente despavimentada.

Los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo urbano son suministrados directamente por el municipio, el cual cuenta con un Plan Maestro de acueducto y alcantarillado. El de energía eléctrica por la Electrificadora de Santander Sociedad Anónima - ESSA-. Los servicios de telefonía urbana y rural y la conexión a Internet, son suministrados por la empresa estatal Telecom. Además de los canales de televisión nacionales y de las señales internacionales de parabólica, el municipio cuenta con un canal local llamado “Enlace 10”.

Barrancabermeja es el municipio de mayor relevancia dentro de la región denominada el Magdalena Medio por tener una privilegiada posición geográfica y política respecto al resto del país y, en particular, por su área de influencia. Su ubicación geográfica la hace una ciudad privilegiada debido a la riqueza biológica de su medio natural. Está rodeada de bosques tropicales y ciénagas, los cuales poseen un alto potencial para el desarrollo de la pesca, la acuicultura, la silvicultura, la fruticultura, el ecoturismo, etc. Sin embargo, el desarrollo físico de la ciudad no ha respetado este ambiente, sino que lo ha convertido en espacio receptor de desechos industriales y contaminación que han destruido los ecosistemas peri urbanos. De hecho, en el área urbana, las ciénagas Miramar y Juan Esteban se hallan en un alto grado de contaminación a causa de los desechos que reciben, producto de las actividades humana e industrial; estas ciénagas solían ser lugares de gran potencial turístico y pesquero que generaban sustento a sus habitantes. En el área rural hay gran número de ciénagas, algunas de las cuales son ecosistemas estratégicos (como la ciénaga San Silvestre), pero

³ Ibid., p. 280.

se hallan deterioradas por sedimentación, tala de bosques, y vertimientos de aguas residuales.

El “Plan de Desarrollo Municipal” la define como un municipio con una gran riqueza humana y de recursos naturales, de infraestructura organizacional e institucional; pero con un alto porcentaje de su población por debajo de la línea de pobreza, como consecuencia de las fuertes corrientes migratorias atraídas por la actividad petrolera, las cuales, al no ser contratadas por las empresas del sector, se ubican en las zonas marginales conformando cordones de miseria.

El desarrollo urbanístico de este municipio ha sido acelerado, acompañado de problemas sociales y de marginalidad derivados del conflicto armado presente en toda la región del Magdalena Medio y del Sur de Bolívar.

En la actualidad, Barrancabermeja se puede describir acertadamente como una “ciudad moderna” dada su importancia industrial y su tecnología de punta; en efecto, cuenta con la empresa económica más importante del país, la Empresa Colombiana de Petróleos – ECOPETROL -, que la ha provisto, tanto de recursos y de infraestructura para la explotación y tratamiento del crudo, como de oportunidades de empleo calificado directo e indirecto, y le ha dado participación económica nacional e internacional.

1.2 PROBLEMÁTICA SOCIAL - LOCAL

“En el municipio convergen en los actuales momentos los diferentes actores generadores de violencia y pobreza como son: el narcotráfico, para militarismo, guerrilla y delincuencia común... La presión que ejercen estos grupos sobre la población rural con ofrecimientos económicos exagerados por sus parcelas, amenazas de muertes, cobros de vacunas respectivamente, y el gobierno con la implementación de impuesto de guerra (sic) han ocasionado una avalancha de desplazamientos hacia la zona urbana, incrementando de esta forma las tasas de desempleo, pobreza, concentración de la propiedad y baja en la producción agrícola, toda vez que como se había mencionado anteriormente estas zonas desocupadas pasan a ser explotadas en ganadería.”⁴

Las principales consecuencias del conflicto armado han sido la migración forzada, la fragmentación social y territorial y la destrucción del tejido social. Por otra parte, se han venido configurando unos rasgos culturales que se caracterizan por una escasa expectativa de supervivencia; transitoriedad de valores y relaciones; el riesgo al liderazgo y la empresa; y la dependencia de fuerzas arbitrarias e ilegales.

⁴ Ibid., p. 451.

El deterioro de la economía, la migración y la violencia, recurrentes en el Magdalena Medio, han estigmatizado al municipio de Barrancabermeja.

Los problemas locales más agudos que deterioran la calidad de vida son: 1) crecimiento económico bajo; 2) tasa elevada de desempleo con empleo poco productivo y subempleo; 3) incipiente despegue de sectores clave para la generación de empleo; 4) baja demanda de empleo productivo y falta de paquetes tecnológicos para campesinos y microempresarios; 5) el impacto de la reforma tributaria sobre el consumo; 6) la lucha contra la corrupción y 7) los problemas derivados del conflicto armado.

“El conflicto armado determina los mayores flujos de población dentro de la región y hacia fuera.”⁵ Además, la población desplazada que se ha centrado en el municipio de Barrancabermeja ha aumentado vertiginosamente el porcentaje de población con necesidades básicas insatisfechas; la masiva afluencia de personas ha copado los suelos edificables en los sistemas de colinas rodeados de humedales, lo que supone un aprovechamiento poco racional del espacio, que genera una estructura urbana de baja eficiencia social, económica y ambiental. En las dos últimas décadas, Barrancabermeja ha experimentado el traslado del conflicto armado de las áreas rurales hacia la ciudad.

Por otra parte, “... aunque la industria petrolera tiene periodos de elevada demanda de mano de obra, esta se da por espacios cortos de tiempo, pero si se constituye (sic) con una fuerte atracción de inmigrantes que se quedan en la ciudad y pasan a engrosar los cordones de miseria existentes.”⁶

En resumen, la situación actual de los diferentes sectores – económico y de servicios - del municipio⁷ es la siguiente⁸:

- *Área político administrativa*: deterioro de los servicios de infraestructura social, baja inversión social, administración deficiente, planificación deficiente, participación ciudadana desaprovechada, corrupción, crisis fiscal, imagen de ciudad violenta, centralismo en el ámbito nacional, falta de gobernabilidad y conflicto armado;
- *Prestación de servicios públicos - agua potable y saneamiento básico -*: no hay control por no existir medidores, hay desperdicio, inversión insuficiente,

⁵ Ibid., p. 29.

⁶ Oficina de Planeación Municipal, *Plan de Ordenamiento Territorial*, Op. Cit., p. 267.

⁷ Descritos en el Plan de Ordenamiento Territorial – POT -, a partir de un taller de expertos y una DOFA llevados a cabo en mayo de 2000, en los cuales participaron Inupaz, Cavipetrol, el Programa de Desarrollo y Paz del Magdalena Medio, el Consejo Municipal de Planeación, Fertilizantes, el Plan Maestro de Alcantarillado, la Electrificadora de Santander, la Oficina de Autopavimentación, la Empresa de Desarrollo Urbano de Barrancabermeja Eduba, y ECOPETROL

⁸ Oficina de Planeación Municipal, *Plan de Ordenamiento Territorial*, Op. Cit., p. 539-548.

problemas ambientales y forestales en las ciénagas, problemas técnicos en la bocatoma, la construcción de la represa no cumple con especificaciones técnicas, no hay control de vertimientos en los humedales, el 70% del acueducto no está conectado a una matriz, contaminación de los cuerpos de agua, las cinco plantas de tratamiento existentes son insuficientes, contaminación del río Magdalena, incremento de la población, problemas de orden público, altos costos del Plan Maestro, no hay plan de recolección de residuos sólidos;

- *Industria petroquímica*: los problemas principales que enfrenta son el aumento de la competencia por la aparición de una nueva industria petroquímica (Sebastopol); la pérdida de competitividad por globalización; la tendencia a la sustitución de combustibles fósiles; los altos costos de la infraestructura y un deterioro de la imagen en la región, por las desmesuradas expectativas de empleo y los problemas de contaminación.
- *Educación*: el modelo educativo no responde a las necesidades de la comunidad; resistencia al cambio; modificación constante de las normas; baja inversión y dificultades para acceder a los recursos educativos.

1.3 ECONOMÍA Y SERVICIOS

El sistema productivo y de bienes y servicios del municipio de Barrancabermeja está integrado por los sectores industrial, agrícola y forestal, pecuario, pesquero, agroindustrial y por los sectores de apoyo.

El suelo de este municipio es minero (con actividad generadora de hidrocarburos), agropecuario y forestal; su amplia red hidrográfica de gran riqueza ictiológica es una excelente opción como medio de comunicación. Algunas áreas en las cuales se desarrollan prácticas mineras no tecnificadas de arcilla han creado desequilibrio en las áreas adyacentes.

Las actividades que ocupan mayor fuerza de trabajo y generan ingresos, son en su orden: los servicios, el comercio y la industria manufacturera.

Sector industrial: Debido a las cifras de producción, su capacidad instalada y sus activos, la Empresa Colombiana de Petróleos – ECOPETROL -, es la principal empresa del municipio, de la región y del país. Su actividad de explotación del petróleo y la producción de hidrocarburos, hacen de este sector industrial, el más

importante de la economía del municipio. En 1999 se produjeron 1471,8 miles de barriles de hidrocarburos por día y 399,2 miles de pies cúbicos de gas por día.

El recaudo de ingresos del municipio se beneficia con el volumen de la producción de ECOPETROL. En efecto, el mayor porcentaje de los ingresos municipales recibidos proviene de las transferencias y regalías. En 1999 el aporte de ECOPETROL representó el 67% del total de los ingresos municipales.

Sector agrícola y forestal: Solo el 6% del uso actual del suelo se destina al desarrollo de esta actividad. La producción es de autoconsumo y los productos más destacados son la yuca, el plátano, el maíz, el cacao y los frutales. La producción en este renglón de la economía es de poca rentabilidad, bajos ingresos y escasa demanda de crédito institucional. Además, la precaria tecnología de explotación y el uso irracional del suelo y los recursos naturales, han generado serios impactos ambientales y el deterioro del espacio natural, especialmente, en zonas de ladera de suelo frágil.

“En Barrancabermeja el 81.4% de los predios corresponden (sic) a minifundio campesino de subsistencia y pequeña propiedad, con explotaciones menores de 50 Ha, que ocupan el 17.9% de la superficie predial, observándose (sic) una concentración del minifundio, mientras que la mediana y gran propiedad representa (sic) el 18.6% de los predios que ocupan el 82.1% de la superficie predial, con explotaciones mayores a 50 Ha”⁹.

En contraste, el campo agroforestal se presenta como una nueva opción de explotación y producción debido a que se han realizado algunas plantaciones a pequeña escala de caucho, acacia magnum y moncoro, con el apoyo del municipio y del Fondo de Inversión Agropecuaria FINAGRO.

Sector pecuario: Según el Plan de Ordenamiento Territorial el área de los lomeríos (zona apta para la actividad agropecuaria) se utiliza adecuadamente pero se observa una porción importante del territorio que tiene un uso inapropiado especialmente en: los alrededores de las ciénagas causado por el pastoreo extensivo; en las vertientes medias y bajas por presentar limitaciones físicas y químicas (pH) y en el área plana del extremo occidental, por la tala de bosques y la ampliación de la frontera pastoril.

Este sector ha tenido una significativa reducción en su producción en los últimos años. De acuerdo con el censo ganadero de 1997, la región registraba un total de 68.000 cabezas de ganado; esta cifra se redujo a 47.291 cabezas en 2000. Tal reducción obedeció a factores como el sacrificio indiscriminado de vientres; venta de ganado; zonas de protección contra la aftosa y a los problemas de la subversión y de orden público.

⁹ Ibid., p. 447 y 448.

Sector pesquero: La actividad pesquera del municipio de Barrancabermeja es de subsistencia y dirigida al mercado local. Se caracteriza porque no existen canales adecuados y la venta se hace directamente sin clasificación, empaque, ni transformación alguna del producto piscícola.¹⁰ La pesca indiscriminada, la falta de control, la degradación ambiental, el clima y la dificultad para acceder al crédito, no permiten que el pescador mejore sus técnicas ocasionando con ello la desaparición de diversas especies.

El bajo ingreso de los pescadores, la falta de asistencia técnica, y los insuficientes canales de comercialización son característicos de este sector, estas condiciones no permiten la reinversión en la actividad pesquera.

En este renglón económico sin embargo, se ha presentado un crecimiento sustancial (622%) en la producción y en la captura. Sus ventas fueron de alrededor de 6 mil millones de pesos en 2000. La mayor utilidad la obtienen los intermediarios de la comercialización y los niveles de producción siguen aumentando, sin que con ello se genere valor agregado en el sector¹¹.

Sector agroindustrial: La producción agroindustrial es en pequeña escala y con bajos niveles de inversión pero estratégica para la generación de empleo. Las experiencias que se han desarrollado, tales como la planta de secado de yuca, yuca procesada, yuca congelada y la fábrica de alimentos concentrados para animales, no han logrado situarse en el mercado debido a la falta de estudios de comercialización y a fallas en la estrategia empresarial.

Cabe resaltar que las excelentes calidades agrológicas del municipio de Barrancabermeja ofrecen las condiciones para la explotación forestal y agrícola de productos como la palma africana, el caucho, los cítricos, la yuca, además de pastos para la ganadería.

Sectores de apoyo: Bajo este título se agrupan las actividades de servicio que influyen en los sectores productivos de una manera transversal aumentando su valor agregado. Los más importantes son el comercio, la enseñanza, los servicios de salud, el transporte, la construcción, los servicios financieros y la administración pública.

➤ Comercio. En el año 2000 los resultados de las ventas mostraron una dinámica favorable. El consumo de artículos perecederos y no perecederos

¹⁰ Un caso excepcional, lo constituye la empresa comercializadora "Piscícola San Silvestre" que producía 250.000 alevinos al año y en la actualidad produce 2.500.000. Este sustancial incremento obedece a una iniciativa particular de mantener el mercado y constituye un factor importante en el desarrollo pesquero y piscícola de la región.

¹¹ El mercado de este producto se dirige, principalmente, a las ciudades de Bogotá (32.1%), Cali (23,5%), Medellín (9%), e Ibagué (7.4%).

como abarrotes, electrodomésticos, ropa, calzado, elementos de ferretería y repuestos, ascendió a \$500 millones mensuales.

El renglón hotelero dejó al municipio una facturación anual de \$300 millones, aunque la ocupación de las residencias, casas de huéspedes y hoteles existentes (26, 2 y 20 respectivamente) solo alcanzó un promedio del 20% de su capacidad.

- Bancos y sistema financiero. El municipio cuenta con trece instituciones bancarias; cinco corporaciones de ahorro y vivienda y cuatro cooperativas. El movimiento anual de estas entidades, alcanza, en promedio, la cifra de 200.000 millones de pesos.
- Transporte y comunicaciones. El transporte terrestre es desarrollado por seis empresas y una red de particulares que, en pequeños vehículos, presta el servicio intermunicipal. El transporte urbano es suministrado por dos empresas que movilizan mensualmente 35.000 pasajeros. El parque automotor de taxis dispone de 1.100 vehículos pertenecientes a 9 empresas.

El transporte fluvial por el río Magdalena moviliza al año 675.000 pasajeros; las cinco empresas existentes navegan desde el Banco (Magdalena) hasta Puerto Berrío (Antioquia).

Dos ejes viales principales en sentido oriente occidente y norte sur, conforman el corazón de la malla vial del flujo vehicular del municipio.

En el perímetro urbano la malla vial tiene una extensión aproximada de 263 kilómetros de los cuales 59.3 kilómetros están construidos en pavimento flexible, 102.4 kilómetros en pavimento rígido y 101 kilómetros en afirmado, es decir, el 62% de las vías están pavimentadas. El mantenimiento de las vías pavimentadas es excelente.

Por el contrario, el sistema vial rural se encuentra en pésimas condiciones. El 100% de los 500 kilómetros que conforman la red rural están sin pavimentar y en condiciones técnicas tan precarias, que en épocas de lluvias se tornan intransitables.

La red vial regional, está conformada por las siguientes carreteras: troncal Magdalena Medio o Panamericana, autopista Barrancabermeja - Bucaramanga, carretera Barrancabermeja – San Vicente de Chucurí, carretera Barrancabermeja - El Llanito – Puerto Wilches, carretera Barrancabermeja - El Centro - Campo 23, y la carretera nacional.

1.4 EDUCACIÓN

Barrancabermeja se caracteriza por tener una amplia cobertura educativa y una diversidad de opciones al respecto: cuenta con 227 instituciones educativas. Sin embargo, el modelo del sector educativo no corresponde a las necesidades del municipio, es de mala calidad y de baja cobertura.

En el año 2000 el municipio de Barrancabermeja contó con unos recursos financieros para educación que ascendieron a \$28.217 millones, provenientes de: el situado fiscal, el 57%; ingresos corrientes nacionales, el 10.5%; y de regalías, el 32.5%.

Su población en edad escolar fue de 69.799 en ese año, y la oferta institucional solo alcanzó a cubrir el 43.8% en preescolar, el 85.6% en básica, y el 76% en media, que asistieron a 123 establecimientos públicos y a 104 privados; el 75.5% de ellos (38.806 alumnos aproximadamente) asiste a instituciones oficiales. Solo el 40% de los alumnos termina su ciclo educativo.

El municipio cuenta con 1.656 profesores de los cuales, el 37.9% pertenece a la nómina municipal cuyo valor asciende a 8.523 millones de pesos anuales; el 62.1% restante es pagado con recursos del Situado Fiscal y del Fondo Departamental, y su valor anual asciende a \$16.047 millones de pesos.

En preescolar hay 32.1 niños por docente (en el país el promedio es de 25 niños por docente); en básica primaria hay 24.5 alumnos por docente (37 alumnos por docente en el país); y en educación media, 28.4 jóvenes por docente (40 alumnos por docente en el ámbito nacional). Estos datos de eficiencia interna indican que el municipio posee ventajas relativas dentro del conjunto nacional.

El 90% del presupuesto para educación se destina al pago de la nómina, y solo un 10% se dedica para atender las necesidades de infraestructura.

1.5 SALUD

El Plan de Desarrollo de Barrancabermeja contempla tres prioridades para la atención de la salud de la población del municipio: 1) los problemas con alto impacto sobre la mortalidad en menores de 45 años; 2) las enfermedades transmisibles objeto de campañas permanentes como la malaria, la fiebre amarilla, el SIDA, la tuberculosis, la *leishmaniasis*, etc.; 3) las enfermedades no transmisibles ligadas a causas evitables (riesgos reproductivos y neonatales) por

diarrea, desnutrición, cáncer uterino, infección post parto, las relativas a la población madura y anciana, como hipertensión, diabetes y enfermedades coronarias.

El medio ambiente físico constituye un factor importante para las condiciones de salubridad de la región. La mayor parte de las fuentes hídricas de la ciudad se encuentran contaminadas debido al manejo inadecuado de los residuos sólidos, (aguas residuales y desechos industriales) y de la eliminación de los desechos (industriales, productos químicos, basuras, excrementos y aguas negras).

El índice de mortalidad del municipio es de 3.6% (el del nivel nacional es de 5.79%); la tasa de natalidad es de 14.6% (nacidos vivos) y la mortalidad infantil asciende a 26.5 x1.000. Las enfermedades respiratorias agudas representan los mayores casos de consulta entre la población infantil.

Existen dos importantes instituciones para la atención de la salud: la Policlínica de ECOPETROL y el Hospital San Rafael. La cobertura del servicio en el área urbana es del 92%, y en el área rural del 8%. En el año 2000 el sector contó con una disponibilidad de 5.055 millones de pesos procedentes de los ingresos corrientes de la Nación (52.7%), recursos propios (23%), regalías (3.6%), y otros recursos (20.7%).

Solo el 19% de la población está vinculada al sistema general de seguridad social en salud y el 63.1% está afiliada al mismo; el 17.9% de la población no está amparada por el Sistema General de Seguridad Social.

1.6 PARTICIPACIÓN COMUNITARIA

En el municipio existen 202 juntas de acción comunal, 13 juntas administradoras locales y siete juntas de vivienda comunitaria; en estas organizaciones participan 3.922 personas. Hay 33 asociaciones sindicales conformadas por sindicatos, asociaciones y organizaciones de base.

Entre 1998 y 2000 se realizaron ejercicios de promoción de la democracia por parte de la administración local pero en forma aislada y desordenada y enfrentaron adicionalmente las dificultades usuales para crear una clara conciencia ciudadana sobre el alcance de su participación.¹²

1.7 LA GESTIÓN

La administración del municipio está en cabeza del Alcalde Municipal, tres empresas industriales y comerciales del Estado, cuatro institutos descentralizados y tres entes de control que son la Contraloría, la Personería y el Concejo municipal; estos son órganos de dirección, ejecución, asesoría, vigilancia y control; que cuentan con 792 funcionarios.

“En general se puede decir que la Administración Municipal tiene baja capacidad de gestión, en la medida en que depende en gran parte de los recursos provenientes de la industria petrolera, los cuales ascienden a un 77.5% de los ingresos tributarios; los entes descentralizados dependen en un 45% de las transferencias que hace la Alcaldía Municipal”.¹³

La generación de ingresos provenientes de la producción de hidrocarburos no ha permitido ampliar el recaudo ni generar nuevas fuentes de ingresos; hay una alta dependencia de aquellos (67%) y un mínimo esfuerzo fiscal. Desde 1997 hasta 2000, se recaudaron \$260.746 millones y se gastaron \$288.825 millones, lo cual ocasionó un desequilibrio presupuestal, con consecuencias como el incumplimiento de las obligaciones, y los consiguientes problemas de falta de credibilidad ante los proveedores y excesivos costos en las contrataciones. La capacidad de pago de la administración es insuficiente, pues no cumple con los requisitos que establece la Ley 358 de 1997.

¹² Oficina de Planeación Municipal, *Plan de Desarrollo Municipal*, Op. Cit., p. 16.

¹³ *Ibid.*, p. 34.

“En la Administración Municipal es común encontrar... la ausencia de manuales de procedimientos, manuales de funciones des actualizados, falta de planeación de las actividades,... no se utilizan adecuadamente los instrumentos de gestión establecidos, tales como los Planes de Acción, la evaluación del desempeño laboral, entre otros...” **(falta la cita, la página ¿?????)**

El personal vinculado al gobierno municipal se halla desmotivado y tiene un escaso sentido de pertenencia a la administración, debido a las constantes amenazas de reestructuración de los últimos tres gobiernos y a la falta de capacitación y de estímulos. Para el pago de esta nómina se destina el 34% del total de los ingresos del municipio; los gastos de funcionamiento representan en total el 45% de los ingresos municipales.

En resumen, la administración de este municipio “... adolece de una estructura administrativa sólida,... se presenta duplicidad de funciones entre las diferentes Secretarías,... se ha perdido la naturaleza de cada dependencia, y las jerarquías existentes”¹⁴ y no hay sistemas de información confiables.

Teniendo en cuenta la anterior situación, la actual administración municipal 2001-2003, centró inicialmente sus esfuerzos en la aplicación de un modelo de gestión municipal que solucionara los problemas señalados y que permitiera el mejoramiento de la situación social y económica del municipio. Se trató de conseguir la participación de diferentes estamentos de la administración local, departamental y nacional, el sector empresarial privado, las organizaciones de la sociedad civil y otras entidades nacionales e internacionales que apoyan el desarrollo local.

Mediante la puesta en marcha del nuevo esquema de gestión y la propuesta de las siguientes estrategias de desarrollo sectorial que integran el conjunto programático del gobierno municipal vigente, se pretende alcanzar las metas y objetivos formulados por el Plan de Inversiones Públicas dentro del Plan de Desarrollo Municipal:

- *Desarrollo económico*: con programas para la generación de empleo y la reactivación del aparato productivo en el campo y en la ciudad.
- *Desarrollo social*: que se propone la articulación de propuestas como educación, salud, seguridad social, bienestar de la niñez y la familia, cultura, deporte, recreación y vivienda y participación comunitaria.
- *Medio ambiente estable*: que consiste en la planificación y ordenación de los recursos naturales a partir de modelos de desarrollo territorial.
- *Servicios públicos que sirvan*: para ampliar la cobertura y mejorar la calidad en las áreas rural y urbana.

¹⁴ Ibid., p. 36.

- *Vías para una ciudad moderna*: para ampliar y mejorar la infraestructura vial urbana y rural de manera que se logren mayores competitividad e integración municipales y regionales.
- *Desarrollo institucional*: para la modernización del aparato administrativo bajo los principios de gerencia moderna, con el objetivo de hacerlo competitivo y autosuficiente.
- *Convivencia, paz y seguridad ciudadanas*: para la recuperación de la identidad de la ciudad como un conglomerado de paz y de prosperidad.

Uno de los puntos fundamentales que la actual primera autoridad del municipio, el alcalde Julio César Ardila T., determinó para desarrollar su gestión, fue la creación de tres órganos de asesoría y ejecución a los cuales les asignaría el cumplimiento del Programa de Gobierno en los temas referentes al desarrollo social y económico. Estos órganos corporativos son: el Comité Municipal de Políticas Económicas y Sociales - COMPES -, el Programa de Acción Social, Empresas y Empleo – PAS -, y el Fondo de Inversión Social – FIS-.

La interacción COMPES-PAS-FIS configuraría un novedoso sistema de acción social que debería responder a los objetivos de generar empresas, empleo y mejores condiciones sociales para la ciudad (empeños planteados en el Plan de Desarrollo Municipal 2001-2003); este sistema se ha instaurado como el programa bandera de la actual administración bajo el nombre de “Barrancabermeja activa”.

2. EL MODELO DE GESTIÓN DE BARRANCABERMEJA 2001 - 2003¹⁵

2.1 MARCO DE REFERENCIA

Colombia tomó un rumbo muy definido en cuanto a su política social a partir de los mandatos constitucionales de 1991 que fortalecen la inversión social. El traslado de funciones y recursos y la municipalización de los servicios, ha revitalizado la autonomía y democracia municipales y ha convertido a los alcaldes en las primeras autoridades de la política social al asignarles un amplio campo de responsabilidades sociales en el marco de la participación comunitaria y el pluralismo político:

Al municipio como entidad fundamental de la división política administrativa del Estado, le corresponde prestar los servicios públicos que determine la ley, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y cumplir las demás funciones que le asigne la Constitución y las Leyes¹⁶

Los procesos de descentralización municipal y de reforma de la administración pública y modernización del Estado que se iniciaron en el país hacia los años ochenta y que se consolidaron con la Constitución de 1991, abogan por el acercamiento de las instituciones al ciudadano y por la capacidad del Estado y de sus funcionarios para responder a las inquietudes y necesidades de la comunidad. Estas modificaciones institucionales traen consigo nuevas responsabilidades para el municipio en relación con su propio desarrollo, con la planificación de sus recursos y con la ejecución de sus obras.

El mayor fortalecimiento de la autonomía municipal se refleja en las funciones del alcalde, quien tiene la facultad de crear, suprimir y fusionar empleos; así como de

¹⁵ ENTREVISTAS con:

- Germán Gamboa y Ricardo Durán, funcionarios del Programa PAS, y con Daniel Parrado y Jaime Peña, funcionarios de la Oficina de Planeación Municipal, 2001.
- Augusto Carrillo, excoordinador administrativo del PAS, y Ricardo Durán, exabogado del PAS, enero de 2002
- Crispiniano Herrera, actual director del PAS, (dada su reciente vinculación al programa, no pudo proporcionar la información requerida).

¹⁶ Constitución Política de Colombia 1991, artículo 311.

definir funciones especiales; y de suprimir y fusionar entidades y dependencias municipales.

En Colombia el proceso de descentralización ha brindado mayor autonomía a las entidades territoriales para que manejen sus propios asuntos y de este modo propiciado las alianzas estratégicas entre los sectores público y privado con los propósitos de aproximar al ciudadano a las decisiones del Estado, lograr una mayor eficiencia en el gasto, y estimular el desarrollo regional.

En este contexto el actual gobierno municipal definió su Misión de la siguiente manera: “Coordinar y orientar acciones del gobierno municipal, empresarios y emprendedores, con el fin de consolidar procesos que contribuyan a disminuir el alto nivel de desempleo, mediante políticas definidas que sirvan de instrumento para el fortalecimiento de la economía regional, en asocio de entes gubernamentales y privados, comprometidos en la reconstrucción del tejido social”.¹⁷ La misión se pretende llevar a la práctica mediante un enfoque de gestión que da prioridad a la planificación de proyectos que correspondan con las necesidades y problemáticas específicas de la comunidad; que tracen políticas y programas para lograr las metas del gobierno en el campo del bienestar de sus asociados y que transformen la gestión a través de la vinculación y creación de otros organismos que se dediquen exclusivamente a atender los requerimientos económicos y sociales de la región y de los ciudadanos.

La administración actual adoptó normativamente este nuevo modelo de gestión a partir del 1 de enero de 2001 con fundamento en el Plan de Desarrollo municipal y como se afirmó, con su mira en los planteamientos y en el diagnóstico formulados en el mismo Plan de Desarrollo de Barrancabermeja y en el Plan de Ordenamiento Territorial¹⁸. Así pues, este modelo conmina la participación de las entidades públicas y privadas presentes en el territorio (mediante convenios cuando ello sea necesario) para la construcción de un municipio con un desarrollo social y económico sostenibles¹⁹, pero ante todo, con una visión realista de los problemas de la población de la región. Es un modelo que convoca la cooperación y la coordinación con el gobierno municipal, como elementos centrales de las acciones que deben ponerse en práctica.

Este modelo se fundamenta en las siguientes situaciones: 1) las políticas adoptadas anteriormente en el municipio no han correspondido con los planes y proyectos necesarios para mejorar sus condiciones de vida; 2) las soluciones no

¹⁷Alcaldía Municipal de Barrancabermeja, *Portafolio de Servicios, P.A.S., FIS, Barrancabermeja*, COMPEs, ECOPETROL, gráficas San Gabriel Ltda., Barrancabermeja, 2001.

¹⁸ Oficina de Planeación Municipal, *Plan de Desarrollo Municipal y Plan de Ordenamiento Territorial*, Op. Cit.

¹⁹ RESPUESTA del alcalde municipal al concepto del Consejo Municipal de Planeación sobre el proyecto de Plan de Desarrollo 2001-2003, anexo al documento del Plan, Barrancabermeja, mayo de 2001.

han sido eficientes ni estables; 3) la economía regional enfrenta serias dificultades para proveer un desarrollo social y económico aceptables para la mayoría de la población; y 4) la responsabilidad del desarrollo económico y social de la localidad depende de la acción responsable de todos los actores económicos, sociales, políticos presentes en ella.

Por ello, este nuevo modelo buscaría implementar un tipo de gestión que facilitara mejores condiciones sociales y económicas para la comunidad manifestadas en 1) el incremento de la producción; 2) el aumento en las cifras de empleo; 3) las facilidades de acceso al crédito para favorecer el desarrollo de actividades productivas; 4) el apoyo a la creación de empresas y el fortalecimiento de las ya existentes; 5) la recuperación del campo; y 6) la unificación y coherencia de las acciones municipales en favor del crecimiento del municipio.

La propuesta social de este modelo tiene como propósito el dinamizar el sistema productivo, el sector empresarial, y el adelanto tecnológico para lograr la satisfacción de las necesidades básicas de la población; sirviéndose para ello de instrumentos políticos y económicos en materias fiscales, crediticias, de comercio, educativas y de servicios.

2.1.1 Hipótesis centrales del modelo.

- (a) El auge de la actividad empresarial, como una variable que impulsa el desarrollo económico y social - local a través de la generación de empleo y el aumento del producto interno que arrastra el progreso en los demás sectores.
- (b) Como proyecto social, el modelo se apoya sobre la premisa de que solamente los cambios radicales en la organización social pueden sacar adelante a la ciudad.
- (c) Barrancabermeja puede alcanzar los objetivos que se ha propuesto en su Plan municipal basándose, principalmente, en sus propios recursos. Se hace énfasis en la autonomía regional y en la capacidad de los recursos humanos, físicos, institucionales y financieros de la localidad. A partir de las condiciones actuales de disponibilidad de capital y de recursos humanos, institucionales y físicos, la región puede alcanzar tales objetivos en un plazo razonable.
- (d) La voluntad política tanto de los funcionarios de las instituciones como de las demás personas que se involucren en las empresas y acciones que pretende poner en práctica el modelo, es el requisito fundamental para alcanzar los objetivos propuestos.
- (e) El desarrollo económico trae consigo el desarrollo social, entendido este como el mejoramiento de las condiciones de vida de la población, por ello se deben impulsar el empleo, la empresa, la producción y la tecnología.
- (f) El mejoramiento de la productividad en los sectores de la economía está marcado por el desarrollo y fortalecimiento del sector empresarial y de los adelantos tecnológicos.

- (g) La diversificación de la base productiva y el impulso al comercio propiciarán cambios en la estructura de la producción urbana y rural.
- (h) El apoyo a la creación de empresas, el fortalecimiento de las ya existentes y la recuperación del campo, son soluciones a mediano y largo plazos para transformar la actual situación de pobreza y captar la atención de inversionistas y prestamistas.
- (i) Con la vinculación de tres órganos de asesoría y ejecución como instrumentos corporativos y operativos, que se encargarán de cumplir con el Programa de Gobierno en los temas referentes al desarrollo social y económico, se pretende lograr el despegue, el impulso y el mejoramiento de la producción en los diferentes sectores económicos y sociales.
- (j) La ejecución de este modelo de gestión podrá generar y promover procesos de participación e integración comunitarias.
- (k) El modelo creará una nueva cultura empresarial, y un nuevo manejo de lo público y de la gestión.
- (l) La administración municipal con sus secretarías ejecutivas, administrativas y operativas, sus institutos descentralizados, sus empresas industriales y comerciales, y sus entes asesores y controladores, harán un esfuerzo mancomunado de cooperación, coordinación y planificación para demostrar la eficiencia y eficacia del modelo propuesto.
- (m) Las metas que pretende alcanzar la administración a través del Plan municipal, que se concretan en siete estrategias sectoriales mencionadas en el numeral 1.7 y en la ejecución de los recursos en el corto y mediano plazo, se basan en la participación de los órganos de asesoría y ejecución encargados de cumplir el programa de gobierno en el campo del desarrollo social y económico a saber: el COMPES, PAS y FIS.
- (n) La política empresarial en la que está empeñado el gobierno municipal es una base concreta para mejorar el nivel de vida de la población.
- (o) Si el capital, la mano de obra y la competencia fluyen hacia empresas con alto valor agregado, se logrará el mejoramiento de las condiciones de vida de la región.
- (p) Con la puesta en marcha del modelo se incrementarán los recaudos tributarios. Adicionalmente, se abrirán las puertas del crédito para toda clase de proyectos tanto del sector público como del privado.

2.2 OBJETIVOS DEL MODELO

- ❖ Alcanzar las metas de las siete estrategias de desarrollo sectorial planeadas por el actual gobierno municipal.
- ❖ Producir los bienes y servicios necesarios para que los ciudadanos barranqueños gocen de una mejor calidad de vida.

- ❖ Disminuir la cifra de desempleados existente en el municipio.
- ❖ Fortalecer el sector empresarial de la economía regional tanto en la creación de nuevas empresas como en el apoyo a las ya existentes.
- ❖ Recuperar el campo con un fin social.
- ❖ Conseguir mayores recursos financieros con entidades locales, nacionales, e internacionales para asegurar la ejecución de los programas y mejorar las finanzas de la administración.
- ❖ Generar eficiencia y eficacia en las acciones de las entidades del gobierno municipal de manera que mejoren sus niveles de competitividad y logren un desarrollo sostenible en el municipio.

2.3 DESCRIPCIÓN DEL MODELO

El marco técnico, político y operativo del nuevo modelo de gestión se encuentra en los siguientes documentos: las políticas, los planes y programas contemplados en el Plan de Desarrollo de Barrancabermeja y en el Plan de Ordenamiento Territorial; el proyecto “Barrancabermeja Activa”; el sistema de acción social contemplado en los planes del gobierno respecto a la generación de empleo, a la creación de empresas y al mejoramiento de las condiciones de vida de la población, e integrado por los tres organismos mencionados: el Comité Municipal de Políticas Económicas y Sociales – COMPES-, el Programa de Acción Social Empresas y Empleo – PAS -, y el Fondo de Inversión Social – FIS - además de la participación de otros entes corporativos nacionales y extranjeros, públicos y privados.

Implementación del modelo: la puesta en marcha de este modelo se debía iniciar en enero de 2001 con la llegada de la nueva administración. Para ponerlo en práctica se intentó, una estrategia política basada en la reorganización de tres entidades públicas municipales: el Consejo Interinstitucional de Desarrollo de Barrancabermeja - CIDEB -, el Fondo Rotatorio de Fomento, Capacitación y Crédito – FORCAP-, y el Programa General de Empleo – PGEE -, las cuales deberían cumplir con la responsabilidad asignada de asesorar y ejecutar el programa económico del gobierno.²⁰ Precisamente, como lo señaló el mismo alcalde, la ejecución de los programas del Plan de Desarrollo se haría con la vinculación de “... las diferentes entidades y organizaciones públicas y privadas

²⁰Esta estrategia está inmersa en el contexto del diseño de “... políticas de desarrollo económico creando instrumentos que faciliten el establecimiento de nuevas empresas como también el fortalecimiento de las ya existente (sic) y la recuperación del campo con un fin social, cual es la generación de empleos plenos y dignos, como uno de los principales objetivos de mi programa y que desarrollaré durante mi administración.” (*Portafolios*, Op. Cit.) que tienen como finalidad apoyar e impulsar el proceso de modernización e industrialización del municipio.

interesadas en los diferentes procesos, retomando, reconociendo experiencias, ampliando los escenarios y actores de participación...”²¹.

Se propuso entonces la conformación de una alianza empresarial cuyos objetivos serían los de atender los sectores estratégicos de la economía en aspectos fundamentales para el desarrollo territorial como la planeación del desarrollo sostenible, la promoción de condiciones de crecimiento productivo y del empleo, la consideración de las necesidades y problemas que afectan a la población y la región, y el concurso de entidades con capacidad operativa y de gestión comprobadas.

Esta alianza estaría comprometida con el mejoramiento de la producción a través del fortalecimiento de la empresa y la tecnología, y su efectiva realización dependería de la voluntad política y del compromiso de los distintos actores involucrados.

En este sentido, el gobierno municipal y sus entes asesores y ejecutores, establecieron “alianzas estratégicas” con las ONG presentes en la localidad²², con el sector privado²³ y con entidades públicas e internacionales²⁴ para efectos de 1) financiación, asesoría y apoyo; 2) ejecución de acciones; 3) gestión y canalización de recursos; 4) gestión de proyectos, y 5) coordinación, programación, planificación, y evaluación de impacto de los programas.

2.3.1 Organismos de asesoría y ejecución. Estos organismos deberían cumplir, dentro de un marco de acción sinérgica, con el programa de gobierno específicamente en lo relacionado con el desarrollo social y económico.

❖ Comité Municipal de Políticas Económicas y Sociales – COMPES -

Este organismo corporativo²⁵ se planificó para reemplazar al Consejo Interinstitucional de Desarrollo de Barrancabermeja - CIDEB – el cual formaba parte de un programa de la anterior administración denominado “Barrancabermeja con futuro” y tenía como función principal la de proyectar la evolución de la ciudad con equilibrio entre la agricultura y la industria, considerando las condiciones de

²¹ RESPUESTA del alcalde municipal, Op. Cit.

²²“Barrancabermeja con futuro”; ONG administradora; PDPMM; Fedesarrollo; Fundación para el desarrollo de Santander - Fundesan -; Pastoral Social; Fundación para el desarrollo del Magdalena Medio – Fundesmag-; y otras fundaciones nacionales e internacionales.

²³Comité de Gremios; Cámara de Comercio; empresas privadas; Sociedad Portuaria; Universidades.

²⁴ ECOPETROL; PNUD; Plan Colombia; Comisión Europea; CORMAGDALENA; el gobierno central y los gobiernos departamentales.

²⁵ En el programa de gobierno del actual alcalde se incluyó la propuesta de crear este organismo.

empleo y servicios públicos. El COMPES²⁶ sería producto de un convenio entre la alcaldía municipal, ECOPETROL, el Comité de Gremios, la Cámara de Comercio, y otras entidades (participarían en total 22 organizaciones sociales).

El PAS (creado por la alcaldía) estaría a cargo del liderazgo del COMPES y su objetivo sería el de elaborar proyectos de desarrollo estratégico local como un “espacio de planeación concertada y veeduría ciudadana”²⁷. Su función principal se centraría en recibir propuestas y aportes de todos los sectores que lo integran. La alcaldía designaría a su director y asignaría algunos recursos para su labor de investigación (oficina, comunicaciones, asesores, viáticos, etc) y los demás integrantes del COMPES aportarían la información y el apoyo institucional requeridos para adelantar los estudios y elaborar proyectos que se le asignaran²⁸.

El COMPES tendría a su cargo los siguientes proyectos de Puerto Multimodal de Barrancabermeja II Etapa (Puerto Galán); el proyecto agroforestal para la estabilización de 15.000 hectáreas de palma africana alternada con cultivos de pancoger, caucho y maderables, presentado en forma conjunta por el PAS y la Unidad Municipal de Asistencia Técnica Agropecuaria - UMATA -; los proyectos de la planta de sulfato de aluminio y de la planta de ácido sulfúrico presentados por el PAS; el proyecto del Centro de Desarrollo Productivo Metalmecánico presentado por la Asociación Colombiana de pequeños industriales ACOPI; el proyecto de reciclaje integral de los desechos urbanos sólidos en las comunas 1 y 2 presentado por el PAS y la Secretaría del Medio Ambiente SMAB; y el proyecto del centro comercial popular, presentado por el PAS y la Unidad Técnica.²⁹

Como se observa, cada uno de estos proyectos del COMPES corresponde específicamente a alguno de los problemas que adolece Barrancabermeja (señalados en el diagnóstico inicial), y por tanto, a los programas del Plan de Desarrollo del municipio. Éstos prevén, entre otros, la consolidación de núcleos productivos, para lo cual se establece una meta de 2.000 hectáreas anuales de palma y de 500 hectáreas de caucho a partir de 2002, siembra de cultivos de pancoger, desarrollo de un proyecto maderero y de la cadena productiva agroforestal; el manejo de los residuos sólidos por parte del PAS y la SMAB y la

²⁶ Se definió su propósito como “... generar un proceso regional de cambio fundamentado en la articulación de todos los actores en busca de una sociedad competitiva, en la que haya una mejor calidad de vida para toda la población,...” y como sus objetivos: diseñar indicadores que permitan evaluar el nivel de desarrollo y adelantar un diagnóstico de la competitividad regional por sectores productivos; adelantar los estudios preliminares de inversión pública y privada que estén encaminados al desarrollo económico, social y al incremento de la calidad de vida y el desarrollo humano de la comunidad; celebrar convenios con los miembros del Comité o con terceros para la elaboración de los proyectos de inversión; articular un proyecto de visión al largo plazo para Barrancabermeja y presentar proyectos a partir de tal visión; celebrar convenios interinstitucionales para la promoción y el mercado externo de los proyectos estratégicos de la ciudad; y rendir informes periódicos de la gestión adelantada ante las entidades que conforman el Comité y ante los demás patrocinadores. (Alcaldía Municipal de Barrancabermeja, *Portafolio de Servicios*, Op. Cit.)

²⁷ Oficina de Planeación Municipal, *Plan de Desarrollo Municipal*, Op. Cit., p. 39.

²⁸ Alcaldía Municipal de Barrancabermeja, *Portafolio de Servicios*, Op. Cit.

²⁹ *Ibid.*

formulación de un plan integral de manejo de basuras; la creación del centro comercial popular; la creación de centros de desarrollo tecnológico y productivo; y la creación de las plantas de producción de sulfato de aluminio y de ácido sulfúrico para atender la demanda interna de ECOPETROL, el acueducto municipal y de la planta de Fertilizantes Colombianos Ferticol y la externa de otras ciudades y departamentos del país.

Además, éste organismo se proponía, a corto plazo, la creación del centro de documentación y estadística interinstitucional de Barrancabermeja; el desarrollo de una red interinstitucional de intercambio de datos; la realización de un taller para concertar la visión del desarrollo de Barrancabermeja a 20 años, y el mercadeo de todos los proyectos estratégicos para el desarrollo local, proyectos que apoyarían la administración del municipio.

❖ Programa de Acción Social Empresas y Empleo - PAS -

Denominado el programa bandera de la actual administración. Se concibió como un instrumento operativo que corresponde al primer programa de inversión establecido por el Plan de Desarrollo 2001-2003 del municipio, dentro de la estrategia de desarrollo económico; sería el encargado de la gestión económica del municipio según el mandato de la alcaldía: cumplir con el programa de gobierno en los temas referentes al desarrollo socio económico del municipio.

Se estableció como su objetivo coordinar, orientar y gestionar las acciones del gobierno municipal, empresarios y emprendedores, para fortalecer la economía regional en asocio con entidades públicas y privadas del municipio, dentro del programa de gobierno "Barrancabermeja activa", junto con el COMPES, el FIS, Planeación Municipal y la UMATA.

Como gestor del desarrollo económico regional en el marco de un sistema empresarial, el PAS pretende alcanzar un incremento en la calidad de vida y el respeto por la naturaleza, consolidar procesos que contribuyan a disminuir el alto nivel de desempleo, y el fortalecimiento y reconstrucción del tejido social barranqueños.

Para tales efectos se propuso: establecer líneas estratégicas con empresarios, emprendedores y agentes relevantes; apoyar proyectos productivos y de servicios con énfasis en la agregación de valor, en la producción de conocimientos y en la alta rentabilidad social; formular y evaluar proyectos de inversión pública y privada; capacitar a empresarios y emprendedores para asegurar la sostenibilidad de las iniciativas en el corto y mediano plazos; desarrollar en la comunidad habilidades en artes, técnicas y oficios; apoyar actividades académicas encaminadas a la motivación y el mejoramiento de la gestión empresarial; fomentar y apoyar iniciativas empresariales con gran impacto social en la región; auspiciar la creación y consolidación del sector solidario con el propósito de socializar la

economía regional; promover mejores recursos y fuentes de financiamiento para el desarrollo de iniciativas empresariales y de empleo; promover y apoyar alianzas estratégicas y esquemas de asociación que permitan mejorar la competitividad de pequeños empresarios y comerciantes; y cofinanciar las iniciativas públicas y privadas enmarcadas en las líneas estratégicas de desarrollo.

El PAS se comprometió con la creación de “una nueva cultura empresarial que atienda los sectores estratégicos de la economía local: la palmicultura, la reforestación, la metalmecánica, los alimentos, la agroindustria, los impresos, los cueros, las confecciones y las pequeñas actividades de servicio dirigidos (sic) a los niveles 1 y 2...”³⁰, para lo cual pretende desarrollar, entre otras, las siguientes estrategias: atender las políticas de inversión que defina el COMPES, diagnosticar oportunidades y amenazas en los sectores productivos, constituir alianzas y sistemas de asociación para fortalecer a los empresarios, financiar micro y pequeñas empresas, auspiciar el Fondo Municipal de Garantías.³¹

❖ Fondo de Inversión Social - FIS - para fomento y capacitación

Este organismo operativo se planificó en reemplazo del Fondo Rotatorio de Fomento Capacitación y Crédito FORCAP, como una de las metas del programa PAS, dentro de la estrategia de desarrollo económico del Plan de Desarrollo 2001-2003.

Su creación pretendió responder a la necesidad de brindar respaldo a los compromisos adquiridos en la generación de nuevas empresas, respecto a la formación de una cultura empresarial.

Apoyaría programas de capacitación para empresas y personas, orientados a disminuir el alto índice de desempleo y a lograr que la innovación, la ciencia y la tecnología, hicieran parte esencial de los programas de desarrollo económico del municipio; e impulsaría la creación de empresas con nuevas herramientas para que pudieran ingresar a un mercado competitivo.

Los programas que le correspondieron dentro del plan de gobierno son de asesoría y acompañamiento en el diseño de proyectos productivos, capacitación empresarial, asesoría e interventoría en servicios de apoyo técnico, administrativo y financiero a futuros empresarios, servir de fiador a personas y organizaciones que requieran crédito para realizar proyectos productivos, y ofrecer servicios de consultoría para que las empresas utilicen mejor sus recursos.

³⁰ Ibid.

³¹ PLEGABLE *Programa de Acción Social Empresas y Empleo P.A.S. Barrancabermeja Activa*, sin editor y sin fecha.

Para la fianza, el FIS contaría con el aval y la asesoría del Fondo Nacional de Garantías, con el respaldo de la Superintendencia Bancaria y con el compromiso de crédito de la Banca de Inversión privada, los cuales evaluarían los proyectos de iniciativa privada y solidaria que aquel les presentase.

Dentro del área de fomento, el FIS se propuso trabajar con el nuevo modelo empresarial denominado “Incubadora de empresas”, para gestionar, asesorar y servir proyectos empresariales con bases tecnológicas incipientes.

Como lo planteó el alcalde municipal, “Se adoptan instrumentos corporativos “COMPES” y operativos “P.A.S. y F.I.S.”, quienes desarrollaran y aplicaran (sic) lo dispuesto en el documento “Diagnóstico y Estrategias para la Reactivación Económica”, que será el derrotero a seguir en la nueva estructura económica de nuestra ciudad...”³²

Finalmente, se plantearon estrategias internas entre los organismos de asesoría y ejecución, con el fin de evitar la duplicidad de funciones y actividades por parte de los entes corporativos municipales y, en general, para conseguir un uso eficiente de los recursos y funciones a cargo de la administración municipal.

Estas se refirieron básicamente a:³³

Desarrollar las líneas estratégicas del Plan de Desarrollo Municipal en materia de empresas y empleo, dentro de los parámetros del Plan de Ordenamiento Territorial.

Atender las políticas de inversión para el desarrollo empresarial que defina el COMPES y que correspondan a los objetivos del programa.

Diagnosticar oportunidades y amenazas de los sectores y subsectores económicos, identificando las principales variables incidentes en su competitividad.

Constituir alianzas estratégicas y esquemas de asociación que le permitan a los micro y pequeños empresarios consolidar su poder de compra, mejorar los sistemas de pedido y manejo de inventarios, y acceder a servicios de consultoría y capacitación para mejorar su situación competitiva.

Financiar a través de la banca de fomento y sus diferentes líneas de crédito, de recursos internacionales y del FIS, a las micro y pequeñas empresas y a los emprendedores que así lo soliciten.

Desarrollar programas que aprovechen nuevas oportunidades de negocio para ampliar los potenciales que se identifiquen en el mercado interno.

Auspiciar el Fondo Municipal de Garantías para minimizar el riesgo de las fuentes de financiación y generar confianza en la comunidad emprendedora.

³² Alcaldía Municipal de Barrancabermeja, *Portafolio de Servicios*, Op. Cit.

³³ Ibid.

Evaluar el impacto social de los proyectos para definir las condiciones de los créditos que se otorguen.

2.3.2 El funcionamiento real. Como se mencionó, este modelo debía ser puesto en funcionamiento a partir de enero de 2001. Sin embargo, un año después se había avanzado muy poco en su implementación, situación que analizamos a continuación.³⁴

En el proceso de reemplazo del CIDEB que, como ya se señaló, había hecho parte de la anterior administración y del programa “ Barrancabermeja con futuro”, los principales entes que respaldaban ampliamente a éste organismo como la Cámara de Comercio y ECOPETROL, propusieron al alcalde que apoyarían el cambio si el COMPES se creaba como un ente autónomo, independientemente de que el alcalde pudiera nombrar a su presidente. Esta propuesta no fue aceptada por la alcaldía y esto estancó el proceso definitivamente. Las entidades retiraron el apoyo y los proyectos comenzaron a desarrollarse sin el sostén logístico y técnico que implicaba (teóricamente) el COMPES, con el agravante de que la inversión se empezó a enfocar sin estudios para la transformación industrial.

En el correspondiente proceso de reemplazo del FORCAP por el FIS se inicia un debate político y técnico que conduce a la desaprobación de la idea por parte del Concejo municipal y al retiro del apoyo financiero por parte de ECOPETROL. El “antiguo” FORCAP había hecho una inversión de \$1.400 millones en crédito para el desarrollo de proyectos; esta inversión se convirtió en una cartera de difícil recuperación. Inicialmente, ECOPETROL apoyó la idea de creación del FIS y destinó \$1.400 millones para su funcionamiento, los cuales se aplicaron al pago de nómina y servicios del programa PAS. Dada esta situación, esta empresa retiró su aporte y el FIS quedó sin financiamiento. Como existen varios proyectos en los que el FORCAP había invertido, el Fondo Regional de Garantías le dio su respaldo con el fin de que recuperara la inversión. Esto determinó que siguiera funcionando como tal, y hoy existe como un órgano de crédito y recuperación de cartera que se encarga de las finanzas del PAS, sin las habilidades y facilidades que para tales funciones, tendría la banca.

El PAS, por tanto, ha debido enfrentar serios tropiezos en su desempeño, ya que no cuenta con los entes técnicos y financieros que fueran el requisito para su gestión. Actualmente, su planta de personal se ha reducido al mínimo (solo cuenta con un director recientemente designado por la alcaldía, quien no ha tomado posesión formal de su cargo) y se ha adscrito a la Secretaría de Desarrollo

³⁴ Esta parte se basa en gran medida en una entrevista con Augusto Carrillo, excoordinador administrativo del PAS y Ricardo Durán, ex -abogado del mismo programa. Crispiniano Herrera, actual director del PAS, confirmó la inexistencia actual de los órganos que se mencionan.

Económico y Social de la alcaldía de Barrancabermeja, creada con base en la actual reestructuración de la planta de personal llevada a cabo por la ESAP. Las metas de producción de palma (500 hectáreas al año), cítricos, yuca, maíz, peces, caucho y silvopastoril, se malograron con el retiro de ECOPETROL.

En conclusión, la nueva forma de gestión no tuvo el respaldo institucional ni el manejo político adecuados para hacerse realidad.

2.4 ALGUNOS RESULTADOS

Estos resultados del PAS (desde su implementación hasta noviembre de 2001) no se han dado en el contexto de la concertación de acciones entre las dependencias del gobierno municipal y los entes asesores y ejecutores.

1. El PAS ha respondido a las inquietudes de iniciativas privadas, reduciendo los mecanismos metodológicos para la presentación de proyectos; esto con el fin de promover e incentivar la participación de la población que no tiene los conocimientos ni la posibilidad de contratar la asesoría y asistencia necesarias para la presentación de sus propuestas. Se adoptó entonces, el mecanismo de asesorar al solicitante en la formulación del proyecto y el PAS asume el carácter de coautor responsable de la metodología y práctica de las propuestas en todos sus aspectos.
2. En el contexto de estructuras integradas se motivó a las autoridades locales de Barrancabermeja para que participaran en la elaboración de planes básicos y esquemas de ordenamiento en los municipios vecinos.
3. Se han organizado foros y simposios de planeación para establecer el alcance en la construcción de la región del Magdalena Medio.
4. Se recopiló documentación y demás materiales básicos de los programas.
5. Dado el retiro del apoyo de ECOPETROL, la meta de producción de palma debió reducirse a 300 hectáreas anuales, pero se conserva como programa bandera para el sector rural.
6. Actualmente el municipio, en asocio con la gobernación del departamento de Santander, ha presentado siete proyectos al Fondo de Inversiones para la Paz – FIP-, del programa “Campo en Acción” del Plan Colombia; la gobernación ha aportado \$100 millones y el municipio \$316 millones para impulsar el proceso crediticio.
7. Se está impulsando la creación de la planta de sulfato de aluminio; se está rescatando la documentación sobre el diseño que existía en la Universidad Industrial de Santander - UIS-. En la actualidad existen 13 proyectos de iniciativa particular aprobados por FORCAP, a los cuales debe hacerse seguimiento. Se les ha otorgado crédito como parte del programa de apoyo a las actividades de los sectores: agropecuario, comercial, industrial y de servicios.

8. En la comuna 4 de Barrancabermeja se hizo un ejercicio siguiendo los lineamientos y funciones del COMPES: con base en la metodología de la encuesta de hogares del Departamento Administrativo Nacional de Estadística – DANE-, se identificaron zonas con desempleo y de desarrollo económico. Este interesante ejercicio sirvió para enfocar cursos de capacitación e identificar con cuáles gremios se daría inicio a los programas.

2.5 CAUSAS DEL FRACASO EN LA IMPLEMENTACION DEL MODELO

Entre los principales factores que podrían explicar el fracaso de la idea de emprender una labor mancomunada en la administración de Barrancabermeja en el campo económico, se señalan los siguientes:

1. La gestión propuesta implicaba administrar en un contexto de complejidad y no de decisiones de rutina.
2. Aunque la base y fundamento de la administración concertada era el fomento de la cooperación entre lo público y lo privado, este objetivo fue lo primero que se perdió en las negociaciones. Los objetivos de la creación de los entes asesores y ejecutores y de los planes bandera no fueron producto de una concertación con las empresas. Al contrario, se dio un manejo centralizado de los asuntos que se querían poner en práctica (ej.: el COMPES). El marco de las negociaciones no puso en práctica formas de comunicación que acercaran a las partes y las ubicaran en una perspectiva de equidad y mutuo reconocimiento. Gestionar es negociar dependiendo de las características y propuestas del otro y no únicamente de las propias.
3. Se introdujeron demasiados cambios en cuanto a recurso humano y estructura de cooperación al iniciarse la gestión.
4. Faltó hacer un análisis sobre la factibilidad de los planes y programas de gobierno.
5. No se tuvo el control de la información de los proyectos como base para su planificación (Ej.: el caso de la planta de sulfato de aluminio).

2.7 EL PROYECTO INCUBADORA DE EMPRESAS³⁵

2.7.1 Base legal e institucional. El proyecto Incubadoras de Empresas es un sistema nacional que lidera el Servicio Nacional de Aprendizaje SENA creado por la dirección general del SENA como estrategia para la generación de empleo. Se viene ejecutando en 9 departamentos³⁶ y en varias ciudades del país, entre los que se cuentan Santander y Barrancabermeja, donde se lidera la experiencia No. 7. Su fundamento es el desarrollo y materialización de ideas y proyectos empresariales, para lo cual promueve y facilita la generación y consolidación de iniciativas empresariales de bienes y servicios y el fortalecimiento de las existentes mediante la capacitación y asesoría de los Grupos de Desarrollo Empresarial y los Centros de Formación.³⁷

Los propósitos esenciales de este programa son expandir la producción y ligarla al empleo mediante el apoyo para la creación de empresas que contribuyan al desarrollo tecnológico sostenible. Sus principales usuarios son personas emprendedoras con ideas y proyectos que desean convertir en empresas.

Se fundamenta en el decreto 393 de febrero 26 de 1991, “Por el cual se dictan normas sobre asociación para actividades científicas y tecnológicas, proyectos de investigación y creación de tecnologías”; el cual, en su artículo 2, literal c, dice: “Organizar centros científicos y tecnológicos, parques tecnológicos, e incubadoras de empresas”.

En el empeño de modernizar el sector industrial y el campo empresarial, la administración municipal mencionó este programa en cabeza del FIS, el cual, dentro de sus actividades de fomento, se encargaría de su funcionamiento. Pero dadas las condiciones que se han descrito anteriormente, actualmente el programa no tiene vinculación directa con la administración del municipio para su ejecución, sino que está en cabeza del SENA Regional Santander, en la ciudad de Barrancabermeja.

³⁵ ENTREVISTA con Mariela León Aldana, asesora del Sena Barrancabermeja para este programa, quien está a cargo del mismo.

³⁶ Antioquia, Atlántico, Bogotá, Boyacá, Huila, Risaralda, Santander, Tolima y Valle del Cauca.

³⁷ FOLLETO informativo, *Sistema Nacional de Incubadoras de Empresa*, SENA, Bogotá, sin fecha.

2.7.2 Los supuestos base del proyecto. Los supuestos sobre los cuales se organizó este proyecto fueron:

- una mano de obra capacitada y con alto nivel técnico son factores fundamentales en la elevación de la productividad;
- los programas de apoyo al sector campesino, artesanal, informal urbano y a la pequeña industria, propician la promoción de una gama intermedia de industrias;
- los emprendedores de bajos recursos y capacidad empresarial, deben apoyarse para promover la adquisición de nuevas técnicas y tecnologías;
- no se requieren demasiados recursos para estos programas de apoyo tecnológico a los sectores de más baja productividad: en efecto, ellos requieren adaptaciones, búsqueda de tecnologías ya existentes, esfuerzos de coordinación, ajustes e información;
- la aspiración del SENA con este programa, es la de trabajar con personas emprendedoras que posean ideas innovadoras que respondan a una necesidad del mercado y estén dispuestas a asumir el riesgo de iniciar su propia empresa;
- las empresas deben proyectarse sobre ideas que contemplen el desarrollo de la región, que solucionen un problema sentido en la localidad, o que impliquen el aprovechamiento de una oportunidad.

2.7.3 Antecedentes y ejecución. A partir del programa “Barrancabermeja emprendedora” en el cual participaban la gobernación del departamento de Santander, ECOPETROL, la Universidad de la Paz, ACOPI, Fundesmag y Servicios Solidarios, se propició el terreno para la creación de un nuevo programa que lo reemplazara, ya que había sido bandera de una administración municipal anterior.

Por otra parte, el SENA había desarrollado una experiencia importante con las asociaciones de desempleados que se crearon en Barrancabermeja en los años anteriores, que devinieron en cooperativas de las cuales surgieron numerosas ideas productivas (67) que permitieron la generación de autoempleo. Estas cooperativas se extinguieron por causa de la violencia, pero dieron origen a la creación del proyecto de Incubadora de Empresas en la localidad.

Se produjo entonces una reunión en la que participaron, entre otros, el Programa de Desarrollo y Paz del Magdalena Medio dirigido por la comunidad de los jesuitas, ACOPI, la Cámara de Comercio, las universidades, La Corporación del Magdalena Medio CORMAGDALENA y el SENA, en la cual se creó el grupo denominado “Barrancabermeja con futuro”, que empezó a apoyar el proyecto de Incubadora de Empresas en su versión actual.

Este proyecto había existido entre los de “Barrancabermeja emprendedora” con el nombre de Incubadora de Empresas de Base Tecnológica”, y como lo indica su denominación, solo apoyaba proyectos productivos de base tecnológica; en 4 años de funcionamiento no se obtuvieron resultados tangibles de sus procesos.

Con el nuevo grupo, y especialmente como condición de participación de los aportes de ECOPETROL, se hizo un replanteamiento respecto al tipo de empresas que serían apoyadas: se aceptarían todo tipo de empresas que se propusieran, siempre y cuando éstas implicaran el desarrollo de una innovación para cualquiera de los sectores económicos de la ciudad y el campo del municipio. Fue así como a partir de noviembre de 2001 el SENA, a través de su Unidad de Desarrollo Empresarial, comenzó a ejecutar el proyecto de Incubadora de Empresas de base abierta con que cuenta actualmente la localidad, en el cual se acogen propuestas empresariales de economía tradicional, manufacturera, alimentaria, metalmecánica, eléctrica, maderera, de la confección, de servicios, etc..

Este proyecto cuenta con una inversión de \$1.200 millones aportados por ECOPETROL y \$400 millones aportados por la alcaldía municipal, los cuales tienen un manejo totalmente independiente del presupuesto del SENA; estos recursos son administrados por FONADE y no están sujetos a ejecución según el fin de las vigencias fiscales, lo que los hace de manejo más expedito y más ligado con el desarrollo particular de los proyectos.

En el montaje y funcionamiento del proyecto intervienen, además de las entidades mencionadas, Fundesmag, el sector metal mecánico, un gran consorcio de 17 empresarios fuertes de la región denominado PIPATON que asocia a los pequeños industriales y microempresarios y el Centro de Desarrollo Productivo, que tuvo bajo su responsabilidad el proceso de montaje.

El funcionamiento: Como ya se mencionó, la administración del proyecto está en el SENA, entidad que también se ocupa de la capacitación y asesoría que se requieren para jalonar los procesos de montaje de empresas y del desarrollo de las capacidades empresariales de los emprendedores, en el marco de los siguientes frentes: identificación de los proyectos, motivación de ideas con los emprendedores, orientación e información sobre los beneficios y trámites propios de la creación de empresas, desarrollo de capacidades empresariales, montaje y puesta en marcha de la empresa, gestión empresarial, y globalización de la empresa para abrir nuevos mercados y empresas, hallar oportunidades al negocio y lograr cooperación de otras empresas.

Para efectos de la organización de los proyectos se han establecido varios grupos de atención entre los que se destacan las mujeres cabeza de familia y los desplazados.

Este proyecto desarrolla los mencionados frentes en el marco de los siguientes programas:

Formación a creadores de empresas FACE, por medio del cual el futuro empresario empieza a poner su proyecto en términos reales y a concretar sus ideas.

Gestión municipal, que capacita a los empresarios en lo relacionado con las leyes de reestructuración (617 de 2000) y de la función pública (136 de 1994), para proporcionarles herramientas para trabajar y gestionar ante la administración (juntas administradoras locales, defensoría del pueblo, personería, instituciones de control, etc.).

Grupos solidarios, que reúne a grupos de futuros empresarios para que puedan acceder a capacitaciones que proporcionan las instituciones privadas.

Pimes o gremios de las pequeñas y medianas empresas, que sirve para desarrollar el trabajo en estrecha coordinación con el sector metalmeccánico.

Formulación y evaluación de proyectos que trabaja en 5 áreas: estudio de mercado, estudio técnico, administración de la empresa, financiamiento, y calidad.

Procedimiento.

Presentación de la solicitud por parte del o de los emprendedores.

Preinscripción del proyecto empresarial mediante el llenado del formato de aplicación a la incubadora de empresas proporcionado por el SENA.

Estudio de la preinscripción para aprobar o descartar ideas. La principal condición exigida es que sea un proyecto innovador.

Descripción del proyecto innovador en formato proporcionado por el SENA.

Evaluación del proyecto por el SENA.

Establecimiento del perfil de la idea a través de un estudio de mercado que se realiza mediante el llenado, por parte del proponente, de un formato de 9 páginas y cuyo objetivo es determinar si el proyecto es productivo o no lo es.

Si la propuesta ha sido aprobada en las anteriores instancias, se respalda con la inversión necesaria y se apoya permanentemente mediante las acciones definidas en los frentes y programas que se han mencionado antes.

El SENA respalda los proyectos productivos con un 50% de su costo representado en capacitación, entrenamiento y desarrollo de las habilidades empresariales.

Se exige la firma de un documento denominado "contrato de confiabilidad", con el cual, el empresario se compromete a no retirarse del proceso.

2.8 ALGUNOS RESULTADOS

En aproximadamente dos meses de funcionamiento del proyecto (enero de 2002), se han logrado los siguientes avances:

- Acompañamiento de la Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá para la certificación de calidad de las empresas del sector metalmeccánico.
- 35 empresas en proceso de certificación de calidad.
- Coordinación y cooperación permanentes con el Centro de Información para el empleo CIE, para la demanda y oferta de empleos para las empresas, el cual funciona en Barrancabermeja desde octubre de 2001.
- En el momento, se está analizando la preinscripción de 34 emprendedores.
- Se han logrado 15 colocaciones en 45 días a través de la auto consulta y el auto envío dentro del CIE.

Finalmente, solo puede anotarse que, dadas las condiciones de autonomía presupuestal del proyecto, el compromiso concordado de los sectores público y privado de la localidad, su correspondencia con las necesidades de la región y el apoyo del SENA, este proyecto parece haber despegado con muchas posibilidades de éxito.

CONCLUSIONES

1. Como se indicó en el diagnóstico del municipio, los obstáculos respecto a la buena marcha de la administración de Barrancabermeja se relacionaban, básicamente, con la falta de procesos eficientes y oportunos, la definición inadecuada de las funciones de los entes administrativos y de las personas, la obsolescencia de los procedimientos, el mal manejo de la información, y la ausencia de coordinación, cooperación y planificación adecuadas. No se pusieron en práctica acciones o estrategias que contribuyeran a modificar estas situaciones antes de emprender el montaje del modelo y, en consecuencia, parece no haberse dado un proceso de asesoría y apoyo a la administración respecto al manejo de los entes y empresas cuyo concurso se requería para emprender las acciones y en relación con los proyectos que querían desarrollarse.
2. En general, los planteamientos teóricos del modelo superaron en mucho las posibilidades de acción de la administración municipal. Antes de iniciar un programa económico como el que planteó el modelo, que implicó creación de entes que requerían funcionar con recursos, debe tenerse seguridad en cuanto a su financiación y modo de operación. No se hizo un análisis juicioso de tipo político y técnico previo a la implantación de la estructura orgánica que significaba el cimiento del modelo. No hubo unidad ni coherencia en cuanto a las acciones administrativas y los objetivos económicos que querían alcanzarse.
3. Otro factor determinante lo constituye la ausencia de sistemas de información confiables lo cual debilitó el poder de gestión de la administración ante las entidades.
4. Aunque, en este caso, se dio la voluntad política para actuar en el plano de un concierto empresarial y administrativo, el rezago técnico y organizativo dieron al traste con la decisión tomada. El manejo del poder político superó la utilización de estrategias económicas y técnicas que era necesario poner en práctica para echar a andar el modelo. Otro factor determinante del fracaso de las negociaciones iniciales fue el desconocimiento del poder político, financiero y técnico que tienen las empresas (especialmente ECOPETROL y Cámara de Comercio) presentes en el municipio.
5. Las formas de concertación y negociación dadas durante el proceso demuestran que no solo es necesario que el Estado ejecute sus políticas de descentralización, sino que los gobernantes las asuman como una actitud práctica en el manejo local. El fomento de la cooperación entre lo público y lo privado se perdió en las negociaciones. Los objetivos de la creación de los entes asesores y ejecutores y de los planes bandera no fueron producto de una concertación con las empresas. Se dio un manejo centralizado de los

asuntos que se querían poner en práctica. El marco de las negociaciones no puso en práctica formas de comunicación, cooperación y coordinación que acercaran a las partes y las ubicaran en una perspectiva de equidad y mutuo reconocimiento.

6. La diversificación, ampliación y fortalecimiento de la base productiva del municipio requieren, como bien lo concebía el modelo, el compromiso de los sectores públicos y privados presentes en la localidad; pero este concurso nunca se hizo realidad dado el carácter unilateral e inconsulto de las decisiones que cruzaron las negociaciones iniciales.
7. La falta de autonomía financiera del municipio no ha permitido el despegue de los programas básicos contemplados en el modelo empresarial.
8. Actualmente, no existen en la administración los entes que puedan responsabilizarse de las funciones necesarias y centrales planeadas en el modelo.
9. La nueva forma de gestión no tuvo el respaldo institucional ni el manejo político adecuados para hacerse realidad.

BIBLIOGRAFÍA

ALCALDÍA MUNICIPAL de Barrancabermeja, *Portafolio de Servicios, P.A.S., FIS, Barrancabermeja*, COMPES, ECOPETROL, gráficas San Gabriel Ltda., Barrancabermeja, 2001.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA de Colombia 1991, artículo 311.

FOLLETO informativo, *Sistema Nacional de Incubadoras de Empresa*, SENA, Bogotá, sin fecha.

OFICINA DE PLANEACIÓN MUNICIPAL, *Plan de Desarrollo Municipal, Una Oportunidad para la Paz 2001-2003*", Barrancabermeja, abril de 2001.

OFICINA DE PLANEACIÓN MUNICIPAL, *Plan de Ordenamiento Territorial*, Documento Técnico de Soporte, Barrancabermeja, junio de 2001.

PLEGABLE *Programa de Acción Social Empresas y Empleo - P.A.S. - Barrancabermeja Activa*, sin editor y sin fecha.

RESPUESTA del alcalde municipal al concepto del Consejo Municipal de Planeación sobre el proyecto de Plan de Desarrollo 2001-2003, anexa al documento del Plan, Barrancabermeja, mayo de 2001.

ENTREVISTA con Germán Gamboa y Ricardo Durán, funcionarios del Programa PAS.

ENTREVISTA con Daniel Parrado y Jaime Peña, funcionarios de la Oficina de Planeación Municipal, 2001.

ENTREVISTA con Augusto Carrillo, excoordinador administrativo del PAS, y Ricardo Durán, ex abogado del PAS, enero de 2002.

ENTREVISTA con Crispiniano Herrera, actual director del PAS.

ENTREVISTA con Mariela León Aldana, asesora y encargada del programa *Sena Barrancabermeja*.