

# ANEXO N<sup>o</sup>. 2

## **PROSPECTIVA POLITICO – ADMINISTRATIVA PARA EL MUNICIPIO DE BUENAVENTURA**

Valdría la pena comenzar este análisis prospectivo, haciéndose en primera instancia una reflexión sobre el modo cómo Buenaventura es considerada en el contexto Nacional y Departamental - ¿será en verdad que Buenaventura es vista como el puntal del desarrollo portuario del país y punto de conexión con la Cuenca del Pacífico y al mundo en general?. - Reflexión pertinente, dado el rumbo que ha tomado en el País desde que empezó a darse el proceso de internacionalización y apertura económica, la ejecución de los planes de inversión en todos los ordenes territoriales.

Mucho se habla sobre Buenaventura e incluso se le reconoce su importancia como puerto comercial. Sin embargo, cuando se observan los niveles de inversión y el grado de beneficio que se pretende dar a la región, como por ejemplo el expresado en el actual Plan de Desarrollo Nacional 1998 - 2000 por ejemplo. Estas afirmaciones parecerían más que una real voluntad nacional, un eslogan de campaña.

Miremos estos ejemplos para sustentar de alguna forma el comentario anterior:

- Evidenciando el grado de mejoramiento de la infraestructura básica y portuaria se concluye que éste ha sido mayor en otras regiones del País en especial donde se ubican los puertos de la Costa Norte (mayor dinámica en el proceso de recuperación de la vía férrea, de construcción de las troncales viales ciudades céntricas (Bogotá - Medellín) - costeras, etc.). Comentario que se hace sin desconocer que para alcanzar niveles de competitividad adecuados, el desarrollo portuario debe ser integral y en beneficio de todos los terminales marítimos del país.
- El Gobierno Departamental, queriendo dinámicar la producción y las exportaciones regionales, promueve una nueva zona franca en el interior del Valle del Cauca, ignorando la posibilidad de recuperar la extinta zona franca de Buenaventura. Este hecho va en contravía de la tendencia mundial en donde todo el desarrollo industrial y comercial debe ir muy cercano a las costas y en especial a la región de puertos. Así lo recomienda en cierta forma el Municipio de Cali cuando define a Cali y su vocación, como una ciudad operante de servicios y recomienda trasladar todo el desarrollo industrial a la zona de la región Paéz y la zona portuaria, e igualmente lo recomienda el "Corpes de Occidente" cuando afirma basándose en estudios por ellos adelantados que desarrollos industriales cómo el experimentado en el Municipio de Yumbo por ejemplo, sean trasladados a Buenaventura para tratar de obtener mayores ventajas competitivas ante una perspectiva de libres mercados.
- También llama la atención la puesta en operación de los aeropuertos de Cartago y Tuluá, postergando la readecuación de el de Buenaventura para un futuro no tån próximo.

De otra parte, es válido reconocer que se ha trabajado y se planea trabajar con y para Buenaventura, aunque queda la inquietud si es en el grado e intensidad que merecería hacerse con el que se dice ser y será el primer puerto comercial del país. - ¿ o será acaso que por la concepción que se tiene de tener Buenaventura una inmejorable posición geoestratégica, sea razón suficiente para no argumentar mayores condicionamientos estructurales?. Si este es el caso, no debe olvidarse que igual o mejor posición tienen los puertos Ecuatorianos, Panameños o cualquier otro de esta región circundante.

Todas estas son reflexiones que no sobran y que merecen acompañarse de varios sustentos, entre ellos los estadísticos por supuesto.

Pero supongamos que los comentarios anteriores carezcan de todo soporte y que el gobierno nacional, tenga el firme propósito de proyectar a Buenaventura como el primer puerto y área industrial y comercial del País y de Latinoamérica.

Si este es el caso, se tendría que empezar a aclarar que Buenaventura no debe ser entendida como territorio de un solo puerto (Buenaventura sinónimo de puerto privado operado por la Sociedad Portuaria Regional de Buenaventura). Hoy el Municipio se perfila como territorio de inmensas posibilidades para la expansión portuaria, comercial e industrial en el que se podrían establecer nuevos terminales (puerto solo; muelle y patio de contenedores del Delta del Río Dagua; centro de atención y servicio de carga – aeropuerto), complejos industriales y comerciales de gran envergadura (Puerto Industrial de Agua Dulce, complejo Industrial y Pesquero) y proyectos de aprovechamiento sostenible de la rica biodiversidad basados en la aplicación de tecnología de punta. Esta es una realidad que día a día se hace más evidente desde el diseño de nuevos proyectos, la conformación de sociedades promotoras para los mismos y las inversiones que algunos de ellos han ameritado.

De seguir la anterior tendencia y de encontrarse las voluntades en los diferentes ámbitos, serían muchas sin duda alguna los esfuerzos que desde diferentes frentes se tendrían que hacer para garantizar dichos cometidos. En lo físico, la adecuación de la infraestructura estaría representada en obras monumentales; en lo administrativo también, los cambios serían más de carácter estructural que coyuntural, el Gobierno Central no podría seguir observando al Municipio de Buenaventura bajo la misma óptica, ni enmarcándolo bajo el mismo esquema político – administrativo como hasta ahora ha venido haciéndolo. Igual, el Municipio tendría que reajustarse a un nivel funcional que se equipare a las potencialidades de desarrollo que para éste se avecinan. Se necesitan modelos más dinámicos que puedan responder a las exigencias impuestas por las tendencias económicas y de mercado.

A pesar de lo anterior y como bien se sabe, hoy las políticas y decisiones portuarias del nivel local obedecen exclusivamente a unos parámetros fijados desde el nivel central. En contraposición a este hecho se presenta el proceso de descentralización iniciado con el establecimiento de una nueva carta constitucional en el año '91, en el cual la Administración del Municipio responde a una nueva forma de funcionamiento, más autónoma y con un mayor poder de decisión. En este respecto hay que anotar que Buenaventura y en específico su administración, asumieron las mismas responsabilidades que asumieron el resto de municipios de la nación, a

pesar de estar en una zona económica y geográfica especial y por que nó sui géneris; dicho de otra forma, se le dice al Municipio de Buenaventura, “de acuerdo al proceso de descentralización establecido, se le dan más recursos y algún grado de independencia para el manejo de algunos programas en su territorio. Sin embargo no se le delega todas las funciones necesarias para alcanzar un grado de autonomía. Por ejemplo se le dice, guíe usted el funcionamiento de varias actividades menos de una (1) en especial y es la portuaria, que es la que me corresponde dirigir y administrar a mí como autoridad nacional”.

Lo que se observa y así planteada la situación, es que se dá un proceso de descentralización, pero a medias y parcializado.

Bueno o equivocado; éste es un concepto y una decisión que sólo le correspondería tomar al gobierno nacional de Colombia y concretamente a su poder ejecutivo y legislativo. Cualquier medida al respecto (mayor independencia municipal) es una decisión de carácter constitucional por tanto se exigiría una reforma a la misma. Viene la pregunta: ¿cómo hacer que el Municipio de Buenaventura, alcance una real autonomía político – administrativa en todos los órdenes?.

La respuesta a esta pregunta podría tener muchas variables, sin embargo, se propone aquí, que dada las inmensas potencialidades del Municipio; ubicándonos en un plano ideal de descentralización y teniendo en cuenta que la principal actividad económica y sobre la cual gira y ha girado en la última centuria gran parte del desarrollo local es la actividad portuaria, Buenaventura debería operar como un Distrito autónomo portuario o porque nó como una zona económica especial<sup>1</sup>, tal y como funcionan muchas de las localidades donde se desarrollan actividades de este tipo y en tal dimensión. Para sustentar este comentario se presenta el caso de dos reconocidos centros portuarios: Rotterdam en Holanda y Antwerp en Bélgica.

El puerto de Rotterdam es considerado el más grande e importante en el continente europeo. En el último año registró una cifra récord de movimiento de 307.3 millones de toneladas de mercancías.

Rotterdam es una ciudad – puerto y la autoridad suprema de dirección y control portuario es su Concejo Municipal. Es en el seno de las cámaras del Concejo Municipal de Rotterdam y nó en las del Congreso Nacional o en la sede de ciertas dependencias centrales que se toman las decisiones referentes a proyectos de carácter portuario, desde la privatización misma de los puertos; la creación de nuevos parques – distritos, que incluyen zonas industriales y centros de servicios; hasta la adecuación de terrenos y la extensión de obras estructurales. Los usuarios (clientes) – compañías privadas, son los responsables de crear y desarrollar sus propias infraestructuras en un territorio perteneciente a la municipalidad.

Citando un segundo ejemplo se encuentra el puerto de Antwerp en Bélgica en el que la autoridad portuaria es la Administración Municipal y específicamente el

---

<sup>1</sup> Zona económica especial: Se define como áreas especiales o laboratorios económicos, donde se generan actividades económicas especialmente ligadas a la exportación. En ellos por ejemplo se establece, la circulación libre del dólar, la eliminación de todas las normas laborales vigentes y que siguen vigentes en el resto del territorio nacional, la eliminación de buena parte de la carga tributaria, la libertad absoluta en cuanto a giros y remesas, la libertad de contratación laboral, la eliminación de cargas parafiscales sobre la nómina. Todas estas medidas se toman principalmente para generar empleo masivamente, atraer empresas que dinamicen los procesos productivos en todo el país en especial los provenientes de la inversión externa.

Concejo Municipal. Es este ente el responsable entre otros de la administración del puerto, del mantenimiento y adecuación de la infraestructura, del control del tráfico portuario tanto en el puerto mismo como en sus vías de acceso, de la concesión de tierras que se vayan a usar con propósitos de beneficio común (portuario), de proporcionar la continua motivación y calificación de la fuerza laboral y de mantener la integridad ambiental del puerto. Las compañías del sector privado asumen la responsabilidad financiera y operacional, ellas hacen las inversiones necesarias en infraestructura y equipos de manejo en las instalaciones básicas que rentan del Municipio; son también responsables por toda la logística y los servicios de transporte ofrecidos a los usuarios portuarios. En los últimos años se ha establecido un Consejo Consultivo que es donde confluyen la autoridad portuaria y el sector privado para discutir asuntos de interés común y que se relacionan con la política, la Administración y la organización portuaria, igualmente se ha constituido una Junta Coordinadora Intersectorial que es la encargada de promocionar los servicios portuarios ofrecidos en Antwerp.

En ambos casos los gobiernos centrales de Holanda y Bélgica operan más como entes interventores o reguladores.

Como ya se decía el grado de autonomía que se le puede dar a Buenaventura, convertirlo o nó en un "Distrito autónomo portuario o en una zona económica especial" depende de que tan profundo sea el grado de descentralización que se aplique al funcionamiento del Municipio mismo y de los sistemas e interrelaciones que en él se dán; y ese grado lo determina es el poder central y nó el Municipal. La pregunta que surge y que es de algún modo la que se plantea a nivel central es sobre quién debería gobernar en un territorio donde confluyen tantos intereses de todo tipo.

Dejando un poco de lado este problema de funcionalidad el cual va muy ligado al tópico de la descentralización y las implicaciones que ello conlleva, viene un nuevo punto y es el que se convierte en el segundo tema de reflexión de este análisis aquí expuesto.

Supongamos ahora que la Nación adopta un nuevo esquema donde se extiende y fortalece el poder Regional (local) y se le delega a los Municipios costeros el manejo autónomo de toda actividad portuaria o en general otras actividades que en ellos se desarrolle. El cuestionamiento en este momento sería si Buenaventura está o estaría preparada para asumir sus nuevas responsabilidades y cumplir con las metas de eficiencia y eficacia que exigirían ser el primer Distrito Portuario de Colombia y de Latinoamérica o simplemente ser un Municipio viable desde todo punto de vista. Para llegar a una respuesta precisa, sabemos que son muchos los puntos a analizar desde el punto de vista físico - estructural, ambiental, y muchos otros, pero mirando el aspecto relacionado con la organización y el funcionamiento administrativo, el cual es el motivo del análisis en este capítulo de trabajo, tendríamos que anticipar una respuesta negativa pues al decir verdad son múltiples las evidencias que conducen a tal conclusión.

En una análisis previo, se hacía referencia a dos (2) estudios o ejercicios de diagnóstico que en este respecto (el político - administrativo) se realizaron para poder llegar de alguna forma a definir un modelo de gestión más dinámico y acorde

a las expectativas nacionales, regionales y locales<sup>2</sup>. Uno era el trabajo promocionado por el programa BID - Plan Pacífico bajo la coordinación operativa de la consultora Nydia A Nuñez, años 1996 - 1997, donde se llega a una interpretación del esquema administrativo y a las relaciones con el entorno que hasta ese momento se evidenciaban en la municipalidad; otro era el ejercicio de levantamiento de diagnósticos sectoriales municipales, que fue hecho previo al proceso de formulación del Plan de Desarrollo Municipal período 1998 - 2000. En él se hace un análisis administrativo y financiero del Municipio del que se obtiene la identificación de una problemática y sus causalidades, aspectos que conllevan a la definición de objetivos y estrategias que son plasmadas en la carta magna que rige el devenir municipal en el actual período de gobierno.

En ambos estudios se sentencia lo inapropiado del sistema de dirección del Municipio y la baja capacidad de respuesta de la estructura administrativa a los cambios vertiginosos de tipo económico y social que se experimentan en los ámbitos regional, nacional e internacional.

Estas conclusiones se explican y tienen relación directa con una serie de situaciones presentadas, entre las que se cuentan:

- La poca cohesión de la Administración Municipal con el cumplimiento de sus funciones.
- La dependencia creada en lo político, administrativo y productivo del sistema local al nivel central y regional.
- El bajo sentido de pertenencia y los bajos índices de apropiación de los actores locales
- Las fallas que se dan en los diferentes procesos o componentes de la gestión misma. Inadecuadas formas de planeación, ausencia de sistemas de control y de otros parámetros que agilicen los procesos y funciones establecidas
- Los bajos niveles de participación e intervención de la ciudadanía en los procesos de gestión para el desarrollo. Los temas de decisión y el control operativo sigue siendo autocrático y centralizado.
- La debilidad institucional mostradas por las organizaciones de la sociedad civil
- La permeabilidad y tolerancia demostrada frente a las prácticas corruptas, clientelistas y politiqueras
- La poca determinación y baja capacidad de control de la Administración local ante las constantes y desordenadas intervenciones de todo tipo y a todo nivel en el territorio municipal.

Sobre que hacer para remediar las situaciones o problemática aquí expuestas, es la pregunta que ya muchos actores locales e incluso la misma Administración Central Municipal, conciente de sus falencias y necesidad de optimizar su nivel de gestión se han planteado y llevado a proponer y en algunos casos adoptar ciertas alternativas de solución, es el caso de la definición e implantación de una nueva estructura administrativa municipal asumida mediante decreto 034 del año 1997 y acabada de implementar en el mes de octubre de 1998. Esta nueva estructura incluye la abolición de algunas dependencias, la creación de otras, pero sobre todo la reducción de la planta de cargos de la Administración central. Otros ejemplos que

---

<sup>2</sup> Ver anexo. En él se detalla con más precisión lo expuesto en los dos estudios o ejercicios de diagnóstico.

se podría citar son; por un lado la propuesta de creación de los "centros satélites municipales",\* los cuales se incluyen en el plan de desarrollo municipal y se definen como unidades administrativas que más que físicas, vendrían a ser funcionales permitiéndole a la administración central municipal tener mayor presencia y grado de cobertura con su accionar en toda la extensión del territorio municipal por otro lado está la posibilidad del establecimiento de distritos ambientales que serían lugares de ubicación estratégica en los ríos del Municipio y vendrían a ser centros de servicios sociales y administrativos y centros de desarrollo ambiental, impulsando y coordinando la ejecución de proyectos ecológicos en sus zonas de influencia.

Destacables son estas iniciativas por cierto, sin embargo, lo que cabe preguntarse es si éstos serían suficientes para llevar a Buenaventura a los escenarios que ya muchos proponen, otros pregonan y que tal vez todos queremos. Por ejemplo ser la capital de la región del pacífico colombiano pensada a su vez como zona especial de planificación; ser el más adecuado centro de servicios regional en el que se cuente con una óptima infraestructura y unos planes factibles que permitan absorber y dar efectivo manejo a la población flotante y su consecuente demanda de servicios; ser la ciudad - puerto en la que existan todas las condiciones para impulsar de la mejor forma las actividades portuarias, comerciales y productivas de transformación de los productos de exportación e importación.

Lógicamente que estos esfuerzos citados (reestructuración administrativa, creación de centros satélites administrativos, establecimiento de distritos ambientales), contribuirían de alguna forma a alcanzar los cometidos aquí propuestos y ojalá se den más iniciativas como estas; lo que hay que decir sin embargo es que por más que se traten de definir las mejores estrategias o líneas de acción en programas de gobierno o planes de desarrollo, lo que no debe olvidarse es que las situaciones listadas anteriormente son males de carácter estructural y estos mientras no se solucionen, pensar en ganar autoestima y generar procesos de participación ciudadana, francos y decididos son simplemente sueños imposibles de lograr. Por eso se propone para poder llegar a modelos de gestión óptimos y que conlleven realmente a los escenarios propuestos y/o a otros mejores, es adoptar unos nuevos preceptos que más que relacionados con lo técnico, tienen que ver con el aspecto cultural y actitudinal y son sobre estos que se propone en este documento - análisis trabajar con empeño y sin ningún tipo de aplazamiento o restricción.

Al hacer referencia a nuevos preceptos, se quiere hacer mención es a la necesidad de adoptar como propios por parte no solo de las autoridades, sino también de toda la comunidad Bonaverense, unos principios filosóficos que deben fijar la pauta y sobre los cuales debe girar todo el accionar municipal.

## **PRINCIPIOS:**

- **Transformación de la cultura y el comportamiento político.**

---

\* Ver Apéndice: Una vez concluido este análisis prospectivo desde el punto de vista político administrativo se presentan en forma descriptivo y general las características y posibles implicaciones que conlleva al establecimiento de los mencionados "Centros Satélites Municipales"

La palabra político viene de la palabra griega POLITIKÓS, que traduce el servidor de un polis o estado o sea de su territorio y su comunidad.

Este sentido literal de la palabra se aleja bastante del concepto generalizado donde lo político se asocia más a lo burocrático y a lo anárquico. ya en algún pasaje de los diagnósticos referenciados anteriormente, se hacia mención a las prácticas politiqueras y clientelistas en que se ha deformado el ejercicio de la política.

Así mismo cuando se hace mención a este ejercicio, se asocia es a la ejecución de obras más que tipo físico y que poco aportan a la solución de los problemas estructurales del Municipio. Planear y actuar pensando en el largo plazo es una práctica bastante extraña en Buenaventura, igual es la toma de decisiones concertada y la delegación de funciones a organizaciones constituidas de la sociedad civil.

Estos últimos aspectos, reflejan en cierta forma el grado de avance de las prácticas democráticas en Buenaventura. Si en la primera parte de este documento afirmábamos que el proceso de descentralización desde el poder central al municipal ha sido ejecutado a medias y de forma parcializada, lo mismo tendríamos que decir de la dinámica que el proceso ha tomado al interior del Municipio.

Lo esencial es empoderar a la comunidad para que pueda intervenir en las diferentes etapas que implica la ejecución y desarrollo de modelos de gestión local (planeación, ejecución, control (control social)). A todos los sectores de la población se les tiene que dar representatividad y reconocimiento como actores constructores de su entorno y ello implica que sean muchas las acciones y diversas las etapas que se den para lograr tal propósito. Se podría pensar por ejemplo en adelantar una estrategia de constante fortalecimiento institucional a las organizaciones de la sociedad civil o acelerar el proceso de otorgamiento de los derechos de propiedad a los consejos comunitarios de las comunidades negras y a los cabildos indígenas, delegarles el ejercicio de funciones en sus respectivos territorialidades (Ej.: control al aprovechamiento de los recursos naturales) y prepararlas para que administren con responsabilidad social y ecológica su riqueza. Esto entre otros muchos aspectos.

- **Ejercicio del liderazgo:**

El concepto de liderazgo, va muy unido al de responsabilidad y al de autoridad. Son tres conceptos que en lugar de definiciones concretas, su real significado tiene que ver con más funcionalidad o aplicabilidad de los mismos. Así como la responsabilidad no se delega, sino que se asume, la autoridad más que imponerse se reconoce. Igual sucede con el liderazgo que en lugar de ser un título o grado alcanzado, es un ejercicio del día a día.

Para alguien ser aceptado como líder, tiene que haber sido reconocido como autoridad y tiene que haber actuado antes que eso con responsabilidad.

Al líder se le tiene que reconocer como la autoridad moral capaz de ser el representante y vocero del querer y sentir de una colectividad, capaz también de poder tomar decisiones en nombre de todos, actuando siempre bajo los más estrictos parámetros de la responsabilidad. Hoy el líder se erige como una persona



capaz de crear una cultura o sistema de valores centrados en los principios. Por eso el indicador que más identifica al líder actual por encima de carisma o su popularidad, es el grado de confianza interpersonal que inspira en el colectivo de sus conciudadanos

En este punto hay que decir, que desafortunadamente en Buenaventura existe un inmenso vacío de liderazgo. A los voceros comunitarios; por ejemplo el Alcalde, los Concejales, los servidores públicos, los representantes de las organizaciones de base, se le asocia más como potenciales empleadores o como funcionarios al servicio o en ejercicio de prácticas Non Santas (pago de prebendas, ofrecimiento de dádivas, enriquecimiento ilícito, etc.). En el inconciente colectivo estos voceros se encuentran totalmente estigmatizados\* (ver nota), hay una sensación fatalista que "aquí todo se lo roban", el grado de desconfianza y no credibilidad de la población en general y de las autoridades del poder central y regional sobre la administración municipal de Buenaventura en esto, aunque vale la pena aclarar que no es solamente sobre la actual administración, uno que esto obedece a un proceso histórico moderado de tiempo atrás.

Ante un panorama así es difícil pensar que mucho pueda cambiar en Municipio, como ya se decía en una ocasión, se pueden determinar las mejores estructuras administrativas o estrategias de gestión, pero mientras no se crea ni confíe en las personas escogidas como dirigentes para regir los destinos del Municipio y representar el verdadero sentir comunitario; poco se vá a poder avanzar en ese buscar de una Buenaventura mejor y más competitiva.

Para creer y confiar se tiene que estar frente a verdaderos referentes éticos; y en eso es que se tienen que convertir los dirigentes locales.

No hay una formula más efectiva para poder lograr el compromiso común de llevar al Municipio a los escenarios propuestos.

#### **NOTA:**

- Una encuesta de opinión ciudadana sobre la gestión del gobierno del señor Alcalde Municipal a la fecha confirmaría lo anunciado
- Se propone abrir debate sobre varios cuestionamientos que de una u otra forma sustentan el comentario sobre la baja credibilidad y escaso reconocimiento en el inconciente colectivo de las autoridades locales municipales y su capacidad en el ejercicio de su gestión.

Ejemplos de preguntas:

- ¿Cual cree usted que es la opción que más posiblemente se vá a dar, una vez se concluya la construcción del muro de contención y el relleno en la zona de bajar, sector parque Nestor Urbano Tenorio - puente el Piñal?

- Construcción de un malecón?
  - Construcción de obras de complemento y adecuación del equipamiento urbano? Ej.: Centro de Convenciones, Teatros al Aire Libre, Parques u otros.
  - Ampliación de la invasión al espacio público (nuevos barrios marginales, instalación de nuevos sitios (miradores, discotecas, restaurantes sin previo permiso)?
  - Otros.
- Cree usted que el problema de ocupación del espacio público (invasión de vendedores ambulantes y estacionarios) se puede acabar algún día en Buenaventura?
  - Otros

Discusión Abierta.

- **Cualificación del Bonaverense.**

¿ No es en últimas el propio habitante de Buenaventura, el directo responsable y beneficiario del grado de desarrollo que se dá en su Municipio?

La construcción de futuro es ante todo un desafío de tipo personal y en Buenaventura el factor humano tiene que estar preparado para asumir los nuevos retos impuestos por el entorno y por las potencialidades mismas que se le presentan al Municipio. Ya observamos como se tejan posibilidades en torno a futuros desarrollos portuarios, industriales, comerciales, al igual que se evidenciaba la necesidad de ser competitivos y autónomos y de darle mayor participación a la comunidad en el proceso de ejecutar la gestión local de desarrollo. Pero para cualquiera que sea el camino, la verdad entre otros aspectos, es que la mano de obra tiene que estar cualificada para que la oferta pueda encontrar la demanda laboral, la comunidad y sus representantes deben estar en perfecta capacidad para asumir nuevas funciones que tengan que ver con el ejercicio en la gestión municipal, las autoridades municipales (Alcalde, Concejales, etc.) deben ser sino expertos, sí personas completamente idóneas y en capacidad de ponderar e intervenir con argumentos de peso en los procesos de toma de decisiones que en materia de desarrollo económico y social se tomen en el Municipio (Ej.: establecimiento de nuevos puertos comerciales, parques industriales, desarrollo de proyectos biotecnológicos, etc.).

Frente a una situación de estas es el componente educativo el que tiene y tendrá trascendental importancia en dicho proceso de preparación. El Corpes de Occidente por ejemplo dentro de su estrategia prospectiva para el Occidente Colombiano al 2015 escoge la educación como uno de los campos fundamentales a ser trabajados y escoge proyectos enmarcados en los siguientes componentes - calidad de los aprendizajes básicas; equidad educativa; modernización de la gestión escolar; paz y convivencia y ciencia y tecnología - como los prioritarios a ser impulsados. De otra parte y complementando lo anterior hay que decir también que ya se contemplaban en el plan de desarrollo municipal la necesidad de crear una infraestructura humana y social para la competitividad y el bienestar colectivo y es así como se definió como

una de las estrategias centrales la formación de capital humano. En ella se propone generar todas las condiciones para cualificar y dar el mayor bienestar la poblador del Municipio; una vez este poblador encuentre estas garantías es que se podrá empezar a construir capital social. Esta estrategia debe convertirse en una prioridad a trabajar en el largo plazo, dándole sobre todo especial énfasis a una educación integral y acorde a las características propias de la región. Ese en definitiva será el mejor antídoto para el atraso y los desbalances sociales que se den en el Municipio.

- **Mejoramiento permanente del modelo de gestión del Municipio.**

Buscar la funcionalidad de lo estructural tratando siempre de llegar a los planos óptimos de eficiencia y eficacia debe ser un proceso de nunca acabar. Se reafirma simplemente lo expresado: “nunca ningún modelo será completamente perfecto y siempre habrá una mejor forma de hacer el trabajo y lograr los cometidos propuestos”. Lo que debe primar ante todo es lograr establecer es los esquemas operativa completa y permanentemente los conceptos de flexibilidad, agilidad, transparencia, eficiencia, efectividad y competitividad. Estas deben ser las normas que guíen el pensar político y administrativo en los años venideros para Buenaventura. La modernización es un sistema de accionar constante donde lo que interesa es encontrar las mejores herramientas y formas para planear, organizar, coordinar y controlar el trabajo que se proponga hacer las diferentes instituciones que tengan a su haber la administración del Municipio y que por ende se debe traducir es en un mayor bienestar a toda la población que en él habite.

Lo anterior sirve de argumento para afirmar que no se propone este trabajo establecer un nuevo esquema administrativo que eventualmente se ajuste a una futura ciudad – puerto a otro escenario por este estilo, ni tampoco entrar a cuestionar la estructura recientemente implantada y que aún se hace imposible evaluar de acuerdo a su grado de funcionalidad alcanzado.

- **Construcción de una identidad colectiva:**

Cuando las ayudas no llegan, cuando los planes, programas y proyectos no se pueden iniciar o en algunos casos se hacen imposibles concluir, o cuando simplemente las cosas no se dan, generalmente existe la tendencia a idear justificaciones o a culpar actores externos. Aunque al decir verdad Buenaventura y su población en un gran porcentaje de las veces han sido las víctimas y los grandes sacrificados por iniciativas tomadas y ejecutadas desde lo central o regional trátase de lo público o lo privado. Miremos por ejemplo el grado de intervención de su territorio, donde todos imponen sus criterios y verdades de acuerdo a sus conveniencias transitorias, así también se refleja con la forma que ha tomado el desarrollo físico del casco urbano o en los usos que se ha determinado darle a su suelo donde todo o casi todo ha sido prácticamente una imposición desde lo externo y en donde los ciudadanos o la administración municipal poco han tenido que ver en estas decisiones y no pasan de ser simples receptores de la imposición o convidados de piedra en tales procesos de definición.

Sin embargo y a pesar de lo anterior, cabe hacerse la reflexión sobre el porqué en la gran mayoría de los casos. El Municipio y sus habitantes son las víctimas, los sacrificados o simples receptores de todo lo decidido o impuesto desde la extraterritorialidad.

Muchos serían las explicaciones que se podrían encontrar, pero sin duda existen algunos aspectos que afloran en el día a día y que en cierto modo podrían dar la pauta para llegar a un nuevo tipo de conclusión. Estos aspectos son por ejemplo el bajo nivel de gestión de la dirigencia local y su bajo poder de concertación para el logro de los propósitos propuestos.

Ahora, sobre el porqué se dan dichas situaciones, podría ser también una situación de varias explicaciones. Ya se citaba en el punto anterior por ejemplo, el aspecto de la cualificación y en él se resalta lo importante de la educación. Pero igual hay otros aspectos que merecen ser traídos a colación y que se relacionan más con este principio de reflexión, entre esos otros aspectos que puedan dar explicación a la baja gestión y escaso poder de concertación se cuentan:

- ⇒ El bajo sentido de pertenencia y de apropiación por los asuntos locales. Algunas veces es poco interés, otras es poca disposición o algunas veces hasta dejadez.
- ⇒ La tendencia casi generalizada de asumir una posición crítica más no propositiva o constructiva ante los diversos procesos sociales que día a día se generan en el Municipio.
- ⇒ La poca cohesión experimentada en torno a elementos aglutinadores y de interés común. La necesidad de formar frentes comunes o de actuar como colectividad, no pasan de ser propuestas de buena intención, pues la cultura individualista es la que realmente gana cada vez más terreno en Buenaventura. Formar redes, grupos multilaterales de trabajo u otros se vuelven empresas realmente titánicas y de poco impacto. En cambio, propuestas o ideas como subdividir el territorio municipal en varios municipios autónomos donde encuentren plena autonomía las regiones de Juanchaco- Ladrilleros y del Río Naya por ejemplo, ganan cada vez más terreno en el sentir de la población.
- ⇒ La transformación de los valores. Si antes se premiaba el esfuerzo y se dignificaba el trabajo, hoy es la viveza o el rápido beneficio económico lo que real importa y se exalta. Esta sólo para citar un ejemplo.

Si miramos bien todos los aspectos aquí expuestos, ellos se podrían compilar casi en un solo componente y es el que tiene que ver con la identidad.

Se reafirma el comentario anterior, al decir que es necesario y fundamental mejorar el nivel de gestión y el poder de concertación de los actores locales. Para lograrlo el Bonaverense necesita cualificarse, educarse pero también debe querer y creer en lo que se tiene y con lo que se cuenta, luchar por actuar cada día mejor de acuerdo a sus necesidades y expectativas y hacerlo colectivamente en defensa y beneficio de ello, lo que en otras palabras significa crecer en identidad.

Al crecer en identidad la población se inserta culturalmente en su territorio, en su localidad. Ese compromiso, es a mayor capacidad de inserción y de defensa, hace los pueblos menos vulnerables.

A manera de conclusión habría que traer a colación lo planteado previamente. Lo importante es adoptar unos nuevos principios que más que relacionados con lo teórico o lo técnico, tienen que ver con lo actitudinal y cultural (transformación de la cultura y el comportamiento político; ejercicio del liderazgo; cualificación del Bonaverense; mejoramiento permanente de la capacidad administrativa y financiera del Municipio y construcción de una identidad colectiva).

Trabajar sobre lo anterior se define como el camino más viable y efectivo a seguir en el proceso de búsqueda del modelo óptimo de gestión que le permita a Buenaventura ganar en autonomía, pero que al mismo tiempo le permita al colectivo ciudadano encontrar los espacios adecuados para participar plenamente en la construcción de su desarrollo y llevarla a los escenarios potenciales propuestos (capital del pacífico; centro de servicios regional; ciudad – puerto; otros) igualmente modelo que haría más efectiva la aplicación de herramientas e instrumentos que se fijan a modo de facilitar la administración y conducción del Municipio, es el caso por ejemplo del plan de ordenamiento territorial.

Solo en el evento que se trabaje sobre los principios fijados, adaptándolos y aplicándolos, es que se podrá empezar a hablar de un Municipio o mejor una administración municipal capaz de dar cumplimiento a sus competencias legales y jurisdiccionales, capaz de tener mayor incidencia en la asignación y distribución del total de recursos provenientes del poder central, capaz de liderar estrategias que generen infraestructuras articuladas y coherentes con las condiciones del Municipio y su vocación como ciudad y jurisdicción, capaz de armonizar las expectativas de los diferentes sectores productivos con las demandas y necesidades de la sociedad civil, capaz de convocar a alianzas estratégicas regionales con el fin de concretar y liderar frentes de representatividad y concertación ante la institucionalidad nacional o internacional, capaz de reinsertar a Buenaventura a la región y a la nación, en otras palabras una administración municipal (Municipio) con la fortaleza y verdadera capacidad de gobernar e imponer orden en su territorio. Garantizando al mismo tiempo el completo bienestar y mejor calidad de vida de todos sus pobladores.

## **APENDICE:**

### **ESTABLECIMIENTO DE LOS CENTROS SATELITES MUNICIPALES.**

A la pregunta anteriormente planteada si Buenaventura estaba o no preparada para asumir nuevas responsabilidades y cumplir metas de eficiencia y eficacia que se le exigen para ser un Municipio viable desde todo punto de vista, ya se anticipaba una respuesta negativa. Esta respuesta se sustentaba en la confluencia de diversas situaciones entre las que se contaban por ejemplo el escaso sentido de pertenencia; los bajos índices de apropiación de los actores locales; los reducidos niveles de participación e intervención de la ciudadanía en los procesos de gestión; lo centralizado y autocrático de la toma de decisiones y del control operativo y la no presencia o descordinada intervención de la Administración Central en el territorio municipal que no se traduce en cosa diferente a una baja o ausencia de gobernabilidad.

Sobre el que hacer para solucionar tal problemática; en el análisis central se plantea una solución de carácter más filosófico y estructural. Sin embargo si se busca una solución más cercana a lo técnico o prácticamente aplicable en un corto plazo, habría que desarrollar un planteamiento apartado de tales premisas.

Metiéndose en el contexto de lo técnico y prácticamente aplicable habría que traer a colación la definición e implantación de la nueva estructura administrativa para el Municipio de Buenaventura que en teoría parece ser más plana y por que no más ágil que la estructura anterior. Importante iniciativa, pero lo que debe quedar claro es que llegar a modelos de gestión más dinámicos y competitivos exige más que eso y amérita el desarrollo de un proceso de creación constante de alternativas de solución que cumpliendo con los parámetros de integralidad y funcionalidad puedan responder a las cada vez más exigentes demandas, tendencias y desafíos que imponen los mercados y entornos sociales y económicos.

En esencia lo que aquí cuenta es que cualquier tipo de alternativa de solución que se plantee debe responder a dos normas fundamentales, que son al mismo tiempo los objetivos que éstas deben buscar: la Modernización y la Descentralización. Dos (2) aspectos que son sinónimos de dinamismo y competitividad en cualquier modelo de gestión municipal y que sin duda revertirán las afirmaciones categóricas de que Buenaventura no está preparada para sumir los retos o simplemente no es un Municipio viable.

Previo a desarrollar esta idea de descentralización, vale la pena hacer mención de dos comentarios complementarios; el primero, que tiene que ver con un aspecto netamente conceptual, pues no sobra aclarar que al hacerse mención al término “descentralización”, se quieren significar también los términos racionalización, simplificación y agilización de trámites administrativos; delegación de funciones; desconcentración de servicios prestados por el Municipio en sus diferentes comunas, corregimientos, cuencas o veredas y total integración con la comunidad. El segundo tiene que ver con el esquema presentado inicialmente en este documento, donde se demuestra que un proceso municipal interno de

descentralización depende del grado de voluntades y sobretodo de la voluntad política, por tanto es necesarios recalcar que es con procesos de modernización y descentralización constante, con lo que se debe comprometer el Municipio de Buenaventura y en especifico su administración central. El desafío esta entonces en nutrirlos permanentemente con la invención e implementación de nuevos mecanismos que hagan posible su implementación, pues son el últimos dos (2) de las más importantes aportes en la generación de desarrollo municipal y de mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes.

Resulta ser que uno de los múltiples mecanismos que existen y/o que pueden sobrevenir en un proceso creativo y experimental son los llamados "Centro Satélites Municipales" o "Centros de Atención Integrada" o "Centros de Servicios Comunales" o "Centros de Asistencia Municipal Integral". En realidad el nombre que se les imponga no importa mucho, lo que importa es la vocación y el tipo de funcionalidad que presenten y se le asigne a los mismos.

Se quiso hacer referencia a este mecanismo en el presente apéndice, puesto que ha resultado ser una de las más efectivas formas de agilizar cualquiera de los procesos de descentralización impulsados por los Municipios Colombianos, liderados dichos sea de paso, por el Municipio de Cali que en virtud de ser el Municipio Pionero de tal iniciativa en Colombia, constituyó los llamados "Centros de Atención Local Integrada – **CALIS**" y que a la postre y si así decide hacerse, podrían ser un valioso referente para su implantación en el Municipio de Buenaventura.

Vale la pena aclarar en este punto, que el hecho de plantear el desarrollo de Centros Satélites Municipales debe verse en un plano netamente hipotético, ya que convertirlos en solución o alternativa real de aplicación merece ponderaciones de más profundidad, los cuales deben estar plenamente justificadas en estudios y evaluaciones de todo tipo. En Cali, por ejemplo y esto hablando de la ciudad, los Centros se hicieron necesarios por la fuerte concentración poblacional y la amplia extensión territorial, lo que le hacia dificultoso a la Administración Central hacer presencia en todos los lugares del caco urbano y atender la muchas demandas de sus moradores, especialmente de la gran corriente de inmigrantes asentados Distrito de Aguablanca. No es el caso de la Ciudad – Puerto si se comparan las cifras de población y el área de la extensión urbana, aunque sí habría que examinar detenidamente el caso de la zona rural dado lo vasto de su tamaño en el territorio de Buenaventura. Igualmente se deben analizar todas las implicaciones administrativas y fiscales que representaría una propuesta de desconcentración, pues partir de la premisa que ésta siempre es positiva sería simplemente una ligereza, además de realizar proyecciones de carácter económico y social (Ej: porcentaje de incremento en los recaudos por impuesto a costo proyectado por personas atendidas y relación beneficio costo por recaudo) y medir desde un enfoque funcional lo que generaría a una comunidad determinada. Con esto lo que se quiere decir es que aparte del enfoque territorial que se le dé a la creación de los Centros Satélites (ubicados en cada una de las subLocalidades de un Municipio, Comuna o Corregimiento) lo que realmente importa es su enfoque funcional o sea pensar que ellos efectivamente pueden generar orden social en su área de influencia: sólo en este momento es que la comunidad reconocería lo necesario de su existencia y la efectiva presencia del Estado (Municipio) en su territorio.

Dejando de lado el anterior comentario aclaratorio y ahondando en la hipótesis de que estos Centros Satélites o Centros de Atención Integral sean convenientes y viables para Buenaventura, se presentan aquí una serie de consideraciones, características o implicaciones generales que podrían servir en un futuro de primer marco conceptual para su posible desarrollo:

### **PREVIOS REFERENTES POLITICOS:**

- Es el Municipio el escenario privilegiado del encuentro entre el estado y la sociedad civil, por tanto merece el entero reconocimiento y la existencia de todos los canales de participación democrática posibles, ya que es dentro de su entorno que se generan los problemas y surgen también las soluciones apropiadas, producto de la interacción de los actores sociales involucrados.
- Existe un marco legal establecido desde 1986 (acto legislativo 1 Ley 11 y 12) que determina que los territorios municipales están divididos por comunas en su zona urbana y por corregimientos en su zona rural. Posteriormente la Ley 70/93 y, reconoce también la división territorial por área de cuenca hidrográfica y de resguardo indígena. Así mismo se contempla la existencia de una Junta Administradora Local (JAL) por comuna y corregimiento, de un Consejo de Comunidades Negras por cuenca hidrográfica y por cabildo indígena por resguardo constituido, los cuales vienen a ser organismos de elección popular, con los que se asegura la participación de la Comunidad en los asuntos locales. Lo anterior exige que en cada comuna, corregimiento, cuenca o resguardo actúen las autoridades o funcionarios de carácter ejecutivo y operativo, ejerza el Concejo y las demás autoridades competentes.

Todos estos hechos suponen una relación directa entre la comunidad y la administración local, una responsabilidad recíproca en la identificación y solución de las necesidades locales y la conducción a un plano subterritorial (comuna, corregimiento, cuenca o resguardo) la gestión local del desarrollo y la vinculación de la comunidad para que participe en el manejo de los asuntos locales.

- En la Constitución Nacional del año 91, se asume que por la descentralización política, administrativa y fiscal que otorga autonomía a los municipios, queda bajo su responsabilidad la gerencia de su propio desarrollo y los obliga a buscar constantemente su propio **fortalecimiento institucional**, al igual que la creación de una conciencia clara sobre la democratización de la gestión municipal o sea el impulso y surgimiento de la cultura participativa al interior del ente territorial.

### **REQUISITOS ADMINISTRATIVOS**

Para poder hablar de un proceso pleno de descentralización administrativa, en los centros satélites administrativos se deben dar los siguientes preceptos de trabajo:

- Racionalización Administrativa: Los conceptos de la eficacia y la eficiencia son los que deben seguir el trabajo y prestación de los servicios.



- Consolidación Institucional:

Un programa como la creación de los Centros Satélites, debe estar plenamente institucionalizado. También lo deben estar los procedimientos formales, y sus sistemas de coordinación, seguimiento, evaluación, apoyo institucional e información. Igual, la existencia de una estructura unida a la formalidad de una planta de personal tiene posicionamiento del programa frente a la estructura administrativa municipal y permite que se le reconozca como parte integrante y substancial de la Administración Central.

De otra parte y previendo la conformación de grupos interinstitucionales, o intersectoriales de trabajo desde los centros, estos deben responder también a propósito, metodologías y mecanismos de trabajo claros e institucionalizados.

- Desconcentración Total:

Es necesaria la constante modernización y acondicionamiento en la prestación de los servicios, la identificación y puesta en marcha de nuevos servicios, la delegación de atribuciones y la independencia en la toma de decisiones entre otras características.

Al personal o funcionarios del nivel central se les debe preparar para asumir con nueva mentalidad y actitud los retos que impone un proceso de desconcentración, donde además de responder por sus labores administrativas asignadas, respondan con gran necesidad y diligencia a las demandas de la comunidad, pues un funcionario de un Centro Satélite se debe convertir, y de hecho así ha sucedido siempre, el representante y eje del grupo social de la zona en la cual trabaja.

Para el tema de la descentralización y su aplicabilidad, se deben tener presentes también dos aspectos de fundamental importancia. El primero es el que tiene que ver con el hecho de que en ningún momento la creación de nuevas sedes de representación del gobierno, se debe asociar y convertir en la aparición de una nueva carga burocrática para el municipio, al contrario, aquí lo que se deben manejar son estrategias como por ejemplo la reasignación de funcionarios del nivel central a los centros de satélite, sin significar esto la creación de nuevas vacantes en las dependencias centrales y la integralidad del servicio con que debe atenderse en dichas dependencias, lo que supone, la polifuncionalidad de los funcionario, o sea la capacidad y preparación de estos para atender uno o varios servicios ofrecidos por el Centro de Atención en caso de ser necesario.

El segundo aspecto es el relacionado con un precepto constitucional que prohíbe descentralización de responsabilidades sin la previa asignación de recursos para atenderlos, por ello, se tendría que pensar en la posibilidad de crear un “Sistema fiscal subterritorial”, o alguna otra figura que le permita a cada comuna, corregimiento, cuenca hidrográfica o resguardo indígena contar con una asignación presupuestal autónoma que sirva para atender las necesidades que se demanden en dichas divisiones territoriales y generar un desarrollo municipal desde la misma base de su conformación.

Desconcentrar funciones y servicios, sin conceder recursos sería una medida contraproducente de altos costos sociales y económicos para la localidad.

## **RESULTADOS OBTENIDOS**

Algunas de las situaciones que se supone deben darse con la institución de los Centros Administrativos Satélites son:

- Mayor y mejor comunicación directa con la sociedad
- Descongestión de los centros de atención pública.
- Mayor integración de la misma comunidad
- Contacto y acercamiento continuo entre la comunidad y la administración.
- Aumento en el nivel de recaudos ya sea por concepto de pago de impuestos o de servicios públicos domiciliarios. La experiencia en la ciudad de Cali así lo demuestra, donde a la par con la instalación física de los centros, se desarrollarán estrategias de acercamiento y negociación directa con usuarios en su propio lugar de residencia, lo cual hizo más efectivo el nivel de recaudos para el municipio.
- Ampliación de la disponibilidad del recurso institucional para la comunidad a través de la desconcentración administrativa, fiscal y de la prestación de servicio en general, en el nivel subterritorial y que generalmente se han centralizado en el Centro Administrativo Municipal (C.A.M.).

La palabra desconcentración es un concepto amplio que apunta a propiciar el desarrollo físico, social, económica, cultural y ambiental en los propios territorios de la división territorial, a través de: el cumplimiento de las responsabilidades, funciones y servicios que en ellos se desconcentren por parte de la administración central; la formulación participativa de programas y planes de desarrollo para cada uno de los subterritorios y el fomento de la participación ciudadana como instrumento de apoyo permanente al proceso de democratización de la gestión local.

## **UN CENTRO SATELITE EN PLENO FUNCIONAMIENTO, PASA A CONVERTIRSE EN UNA Y MUCHAS COSAS AL MISMO TIEMPO, POR EJEMPLO EN:**

- La producción a escala de la administración central en un área determinada del territorio, en el que con un funcionamiento de carácter integral, se responde a todas las demandas del grupo poblacional que en ella habite.
- El canal de acercamiento entre la administración municipal y la comunidad donde se le prestan servicios a esta última de la forma más coordinada y eficiente.
- El referente espacial de la Administración en cada comuna, corregimiento, zona de cuenca o resguardo, en la que un ciudadano(a) cualquiera encuentra es un facilitador para desarrollar cualquier gestión ante la dependencia central municipal.

- Un punto de convergencia en el que confluyen diferentes entes y dependencias para prestar un mejor y más inmediato servicio a la comunidad, optimizando al mismo tiempo el uso de recursos con que estos cuentan. De esta confluencia pueden salir también diversas iniciativas como son la creación de programas de desarrollo local en los que puedan tener directa participación en cualquiera de sus fases de avance (planeación – ejecución – coordinación – evaluación) no solo los entes gubernamentales o privados sino también los grupos de la sociedad constituidos en la respectiva área municipal. Los programas se podría enmarcar dentro de un amplio abanico de posibilidades, sin embargo se destacan por ejemplo los que dan la posibilidad de creación de empresas de base comunitaria planteando así soluciones a la problemática de falta de generación de empleo que se afronta en el Municipio. En ejemplo de ellos serían las empresas comunitarias de recolección. Y manejo de residuos sólidos. Anotando también, que las organizaciones o empresas que se constituyan podrían tener al Centro Satélite El como su centro formal de operaciones y desde ahí coordinar y operar todo lo referente a sus actividades de funcionamiento.
- El lugar de recepción de la información sobre situaciones y demandas de la comunidad y mecanismos de transmisión de la misma a los niveles centrales de la administración y viceversa. Sería entonces un espacio propicio de dialogo diario para todos los actores del desarrollo, pero sobre todo para el Estado (Municipio) donde éste busca al ciudadano para expresarle mi voluntad de atención a sus propias urgencias.
- El instrumento de apoyo y difusión de los planes y programas de la Administración Municipal.
- El sitio de promoción y encuentro de la participación ciudadana en cada comuna, corregimiento, cuenca o resguardo, siendo así un óptimo instrumento de integración social.
- Y por que no decirlo en el Polo de Desarrollo donde se estimula el avance social, cultural, económico, ambiental y físico de la comuna, corregimiento, cuenca o resguardo.

### **LA PRESTACION DE LOS SERVICIOS EN LOS CENTROS SATELITES.**

- Los servicios en los Centros Satélites giran en torno a dos (2) componentes básicos:
- **El administrativo**, representado en la prestación de los servicios propios de la administración, por ejemplo los que tienen que ver con la atención de reclamaciones o del pago de servicios públicos e impuestos.
- **El Social**, Que apunta a promover el desarrollo comunitario en el espacio geosocial que se le asigne al centro (una o varias comunas, en caso de la cabecera municipal). La forma como se proyecta el centro en su entorno es mediante Los Comités Intersectoriales, que se definen no solo como espacios

de concertación, sino como también como unidades de acción los cuales mediante la participación y la intervención comunitaria en la gestión local se apunta a generar desarrollo en su respectivo espacio territorial.

En los comités intervienen simultáneamente funcionarios desde la administración local; representantes de entidades nacionales y departamentales; de ONGs, de entidades privadas; de las JALS, de las JACS y de otros grupos constituidos por la propia comunidad del sitio donde se establezca el centro de atención.

El espacio más destacable de estos Comités es que se han convertido en una efectiva herramienta de trabajo, los cuales han hecho posible llevar las decisiones comunitarias al plano de lo cotidiano, lo prioritario, pero sobre todo lo tangible. Como se ve es un concepto mucho más amplio que la mera condición de ser únicamente un punto de pago o de recepción de recaudo de impuesto; ellos son los encargados de realizar convocatorias; brindar asesorías comunitarias a diferente nivel; de organizar y ejecutar jornadas educativas, deportivas, recreativas; de salud, culturales; encuentros; jornadas de trabajo comunitario; programas de seguridad; censos poblacionales o tareas investigativas a nivel subterritorial, entre otros aspectos.

Del ejercicio de los comités intersectoriales surge también la preparación de múltiples proyectos comunitarios, los cuales tienen el buen signo o de ser iniciativas que surgen desde la base y no ser impuestas desde lo ejecutivo central. Esta condición también ha hecho y haría posible para Buenaventura, en caso de que adopte, la formulación de programas y planes de desarrollo por comuna, corregimiento, cuenca o resguardo; recordando que en ellos se debe incluir la definición de planes autónomos de inversiones para cada una de las áreas territoriales mencionadas.

Por lo anterior se concluyen dos interesantes apreciaciones. La primera es que el desarrollo de la planeación se observa no como una función administrativa, sino como un ejercicio enteramente social. Segunda, que contar con planes de desarrollo subterritoriales avalados tanto por el gobierno municipal, como los grupos representativos de la población asentada en cada uno de los subterritorios, haría posible a la postre, la Implementación de un "Subsistema de planeación participativa" para el Municipio, lo que es uno de los elementos fundamentales a obtenerse si se quiere alcanzar la meta definida en el Plan de Desarrollo de Buenaventura, de implementación del "Sistema Municipal de Planeación".

### **CLASES DE SERVICIOS OFRECIDOS:**

No todos los centros que se establezcan en un municipio, atienden los mismos servicios; ello depende fundamentalmente de las características propias de cada subzona donde estos se ubiquen y de las necesidades que la población de la respectiva área demande. Así mismo el grado de desconcentración de los servicios que se determinen prestar, varía entre uno y otro, en algunos por ejemplo podría haber plena autonomía, lo que permitiría dar respuesta inmediata a las solicitudes del usuario, otros en cambio, podrían tener parcial autonomía lo que significaría que una parte de las labores se realicen en las instalaciones centrales de la administración.

El tipo de servicios que se decida prestar, será lo que determine el número y clase de dependencias que deben intervenir en el proceso de instalación de un centro satélite.

Algunos son ejemplos de las entidades o dependencias que podrían hacer o tener presencia en un centro satélite y los centros de servicios que éstas prestarían a la comunidad.

- **Secretaría de Hacienda Municipal:** presentación de las matrículas de Industria y Comercio.
  - Catastro: Recepción de solicitudes y de expedición y entrega de documentos de cédulas catastrales; recepción de solicitudes para expedición de certificados de inscripción por cédula catastral y entrega de documentos.
  - Valorización: Liquidación y recaudo de contribuciones; expedición de paz y salvos
  - Tesorería Municipal: Recepción de pagos de impuestos municipales (predial e Industria y Comercio)\*; expedición de paz y salvos por todo concepto; venta de estampillas.
  
- **Empresas Públicas Municipales:** Recepción de pagos por concepto de servicios públicos domiciliarios\*; otorgamiento de facilidades de pago por consumo de acueducto y energía, recepción de solicitudes para instalación o reconexión de los servicios públicos domiciliarios.
  
- **Personería Municipal:** Asesoría y orientación para ejercer acciones populares y de tutela; recepción de quejas por violación de derechos de petición.
  
- **Secretaría de Convivencia:** Organización, asesoría y capacitación a las JALs y las JACs; coordinación en los procesos de confirmación, renovación, nombramiento de directivos u otros; desarrollo de procesos de conciliación y resolución pacífica de conflictos que se presenten en cada área subterritorial.
  
- **Secretaría de Seguridad y Gobierno Municipal:** Recibo de solicitudes y expedición de permisos de funcionamiento; coordinación del proceso de concertación de precios con los tenderos independientes de la comuna y ejercicio en las labores de regulación del control físico en la comuna en este respecto, cabe abrir discusión a la propuesta de que sean las Juntas Administradoras Locales (JALs) las directamente responsables de velar por el buen uso del espacio público y el cumplimiento de todas las normas y parámetros físicos establecidos por la Administración Central en sus respectivas comunas.

---

\*

\* Para la recepción de pagos generalmente se han hecho convenios con entidades financieras (Bancos o Corporaciones) para su operación en cada centro Satélite de Atención, lo que podría ser un modelo a seguir en Buenaventura.

- **Secretaría de Tránsito y Transporte:** Expedición de matrículas para vehículos, de duplicados, de licencias, de placas, de traspaso de vehículos; recepción del pago de impuestos de rodamiento.
- **Secretaría de Infraestructura (Obras Públicas):** Recepción de solicitudes para mantenimiento y reparación de vías, liquidación y recaudo de contribuciones.
- **Instituto de Desarrollo del Hábitat y de la Vivienda:** (Nota: Estas funciones también pueden estar delegados en la dirección de planeación). Legalización y titulación de predios de ocupación de hecho y asentamientos de hecho; orientación técnica en materia de urbanismo (centros de vivienda, equipamiento, etc.); organización comunitaria para planes de autoconstrucción.
- **Secretaría de Educación:** Recepción de solicitudes para patronato escolar; reparaciones locativas; recepción de solicitudes para mantenimiento de locales escolares.
- **Secretaría de Salud:** Prestación de información sobre documentación necesaria para la obtención de licencia sanitaria; recepción de quejas sobre saneamiento básico y humedad.

y creer en lo que se tiene y con lo que se cuenta, luchar por actuar cada día mejor de acuerdo a sus necesidades y expectativas y hacerlo colectivamente en defensa y beneficio de ello, lo que en otras palabras significa crecer en identidad.

Al crecer en identidad la población se inserta culturalmente en su territorio, en su localidad. Ese compromiso, es a mayor capacidad de inserción y de defensa, hace los pueblos menos vulnerables.

A manera de conclusión habría que traer a colación lo planteado previamente. Lo importante es adoptar unos nuevos principios que más que relacionados con lo teórico o lo técnico, tienen que ver con lo actitudinal y cultural (transformación de la cultura y el comportamiento político: ejercicio del liderazgo: cualificación del Bonaverense: meioramiento permanente de la capacidad administrativa y financiera del Municipio y construcción de una identidad colectiva).

Trabajar sobre lo anterior se define como el camino más viable y efectivo a seguir en el proceso de búsqueda del modelo óptimo de gestión que le permita a Buenaventura ganar en autonomía, pero que al mismo tiempo le permita al colectivo ciudadano encontrar los espacios adecuados para participar plenamente en la construcción de su desarrollo y llevarla a los escenarios potenciales propuestos (capital del pacífico; centro de servicios regional; ciudad — puerto; otros) igualmente modelo que haría más efectiva la aplicación de herramientas e instrumentos que se fijen a modo de facilitar la administración y conducción del Municipio, es el caso por ejemplo del plan de ordenamiento territorial.

Solo en el evento que se trabaje sobre los principios fijados, adaptándolos y aplicándolos, es que se podrá empezar a hablar de un Municipio o mejor una administración municipal capaz de dar cumplimiento a sus competencias legales y

jurisdiccionales, capaz de tener mayor incidencia en la asignación y distribución del total de recursos provenientes del poder central, capaz de liderar estrategias que generen infraestructuras articuladas y coherentes con las condiciones del Municipio y su vocación como ciudad y jurisdicción, capaz de armonizar las expectativas de los diferentes sectores productivos con las demandas y necesidades de la sociedad civil, capaz de convocar a alianzas estratégicas regionales con el fin de concretar y liderar frentes de representatividad y concertación ante la institucionalidad nacional o internacional, capaz de reinsertar a Buenaventura a la región y a la nación, en otras palabras una administración municipal (Municipio) con la fortaleza y verdadera capacidad de gobernar e imponer orden en su territorio. Garantizando al mismo tiempo el completo bienestar y mejor calidad de vida de todos sus pobladores.

Serían sitios estratégicos de cobertura y prestación de servicios intercomunales, sin embargo se recuerda que es una afirmación que queda expuesta a la libre discusión.

El tamaño de los Centros dependería en esencia del número de servicios que se presten en ellos y de la demanda que tengan los mismos, aclarando eso sí que la norma que debe primar ante todo, es que sean espacios pequeños y sencillos pero no dejando de estar bien dotados y ser de adecuado y agradable ambiente físico espacial. A pesar de quererse siempre un reducido espacio construido, se presenta el caso con frecuencia de que en los Centros se ubique también las boticas comunitarias, los comedores populares, la biblioteca comunitaria, o salones para la realización de eventos culturales, a parte de la normal disposición que generalmente incluye una sala de reuniones, un mostrador para oficiales, unas casillas de recaudos, una zona de atención al público y un área de servicios.

Dos aspectos que no sobra considerar para la instalación (ubicación) de los centros son; en primer lugar que siempre es necesario mirar el programa como una experiencia de desarrollo gradual, y por tanto se recomienda la instalación de un primer centro piloto y a partir de ahí ir perfeccionando e irradiando la experiencia en otros sectores del Municipio; segundo, que en el caso urbano, un Centro podría atender usuarios de uno o varias comunas siempre y cuando las desigualdades espaciales del desarrollo no sean muy marcados entre ellas ya que desde el punto de vista administrativo, no habría inconveniente en cuanto a la prestación de servicios, pero, si existiera disparidad en sus características económicas físicas y sociales. Aunque en Buenaventura esta no sería una limitante, ya que la población se ubica en un alto porcentaje (más del 70%) en los estratos 1,2 y3.

Para concluir este apéndice se ratifican algunos parámetros sobre los cuales se soporta el desarrollo del mencionado mecanismo de descentralización (Los Centros Satélites o Centros autónomos administrativos). El primero y sin duda el más importante es la enorme voluntad política que implica la desconcentración de servicios y subsecuentemente la gestión abierta y conjunta del desarrollo local. Y el Segundo, algunos de sus más importantes aspectos político — Administrativos, como son su implantación física acorde a la implantación territorial o geoespacial del Municipio y la planificación y ejecución del desarrollo sub local por acción directa del Comité Intersectorial que se constituya en cada Centro. Hecho que supone el comprometido avance de la participación Ciudadana.

No olvidando claro está que la población no participa en las cosas que no cree, no entiende o no conoce, por eso, lo necesario de un proceso previo de formación e información al interior de la Administración y en todo el territorio Municipal.

las dinámicas regionales y nacionales y con mayor grado de participación ciudadana en la toma de decisiones que afecten la vida local.

El nuevo modelo administrativo fue aprobado mediante Decreto 034 de diciembre de 1997.

El proceso de implantación de la reforma se realizó a lo largo del año 1998, terminándose el 30 de octubre del año en mención; por tanto su aplicación u operación se hizo efectiva a partir del primero (10) de noviembre del mismo año. A la fecha es temprano para evaluar los reales efectos de la implantación, sin embargo es valido comentar que dentro de este proceso establecido y del esquema mismo entre ellos se encuentran:

- Se han puesto en funcionamiento nuevas Secretarías y se han modificado otras. Las dependencias creadas fueron: Secretaría de Desarrollo económico y rural, Secretaría de Desarrollo económico y portuario, Secretaria de convivencia para la sociedad civil y la oficina coordinadora para la prevención de desastres.
- En el momento los manuales de funciones generales ya se encuentran definidos y oficializados. Los específicos, aunque están definidos no están especificados.

Los manuales de procesos y procedimientos administrativos aún no se encuentran definidos.

- Con la implantación de la nueva estructura; se redujo en más del 30% la planta de cargos del Municipio. Fueron más de doscientos (200) funcionarios los que salieron de la nómina municipal.



- **ANALISIS DESDE LO FUNCIONAL Y ADMINISTRATIVO.**

En el proceso del diseño de un modelo de modernización para la Administración Central Del Municipio de Buenaventura, trabajo promocionado por el programa BID – Plan Pacífico bajo la coordinación operativa de la consultora Nydia A. Nañez, en los años 1996, 1997 se llega en una primera instancia a una interpretación del modelo administrativo y a las relaciones con el entorno que hasta ese momento se evidenciaban en la municipalidad.

En el documento se hace un análisis de la situación basada en diferentes líneas o ejes temáticos: Las estructuras municipales del bienestar; las competencias jurisdiccionales; la organización social; las políticas; los planes y proyectos y los conflictos internos.

El análisis evidencia el modelo desordenado de acción de la administración, refleja también que Buenaventura es un territorio constantemente intervenido (por actores locales y foráneos de carácter Departamental, regional, etc., y con interés de todo tipo); algunos de los resultados de la intervención han sido: la fragmentación acelerada y desarticulada de las actividades de la vida municipal, la exclusión de los actores locales de las decisiones relativas a su futuro, la baja cualificación de la mano de obra, la inexistencia de una actividad económica local de carácter transformador, la debilidad institucional y la baja capacidad de respuesta de la Administración a las demandas de la población.

En general se ha favorecido el mantenimiento de un sistema local dependiente en lo político, lo administrativo y lo productivo del interior del país, caracterizado por el bajo sentido de pertenencia y por índices muy pobres de apropiación de los asuntos locales. No están ausentes de esto las responsabilidades de los actores locales, que podrían resumirse en una evidente debilidad de las organizaciones de sociedad civil, en un liderazgo de bajo perfil, una apropiación de los sistemas politiqueros y clientelistas y unos altos índices de corrupción política y privada. Por tanto así como buena parte de la responsabilidad viene por aplicación de políticas intervencionistas no se excluyen los comportamientos de los actores locales.

- **ANALISIS FUNDAMENTADO EN LINEAS O EJES TEMÁTICOS.**

**1.- Estructuras Municipales del Bienestar.**

Existe una baja capacidad de oferta municipal y baja gestión de la administración en la coordinación de las actuaciones sobre el territorio. La administración municipal ha venido actuando de manera ineficaz debido a la falsa apreciación sobre la escala y las dimensiones de su territorio, la respuesta casi siempre se ha limitado a resolver problemas puntuales, principalmente en el área urbana.

Igualmente la escasa capacidad de la administración para relacionar los sistemas urbanos genera una ruptura entre el puerto y la ciudad y entre ésta y la zona rural.

## **2.- COMPETENCIAS JURIDICIONALES.**

Aunque las competencias pueden estar claramente estipuladas por la Ley, es claro que el Municipio tiene poco o nulo control de su territorio, que se expresa en la permanente presencia de actores foráneos, en la toma de decisiones. Limitando las capacidades de gobernabilidad del Municipio.

Varias son las causas que explican esta situación que van desde el tamaño del territorio hasta la falta de recursos. Sin embargo existe una que se destaca y es la real falta de voluntad política, para la coordinación de acciones con los niveles nacionales, regionales y locales del estado en la administración de un territorio complejo y diverso; los Gobiernos Nacional y departamental por ejemplo toman decisiones centralistas relativas a su territorio y a su administración que excluyen completamente a los actores locales. A todo esto se agrega la presencia de zonas de reserva natural (forestal y parques nacionales), resguardos indígenas y el proceso de titulación colectiva, actualmente en proceso de ejecución.

De lo anterior se concluye que la Administración Municipal carece de un enfoque global, una misión y unas estrategias que permitan no solo actuar autónomamente en su territorio, sino hacer valer sus competencias legales y jurisdiccionales. Se propone por tanto trabajar sobre estos tópicos que son a su vez los nuevos desafíos para la Administración Central.

Los siguientes mapas muestran los niveles de intervención sobre el territorio, en donde se destaca 3 niveles de conflicto: las zonas de reserva forestal, de parque nacional y el proceso de titulación colectiva por cuencas; y los relaciones inter étnicos

## **3.- DINAMICAS SOBRE EL MUNICIPIO Y LA ORGANIZACIÓN SOCIAL.**

Los cambios desencadenados por reformas institucionales y económicas han supuesto el reagrupamiento y reformulación de los actores de la vida ciudadana, de sus discursos y practicas. Sobresale con fuerza la reivindicación de lo étnico como elemento aglutinador, forjador de identidad y que en más de un nivel ha representado el ingreso de amplios sectores de la población al ejercicio de la ciudadanía, a su reconocimiento como actores individuales y colectivos de su entorno. Esto independientemente de los grupos o movimientos que agencien dicha propuesta.

Lo anterior ha significado que los grupos tradicionales adopten nuevas estrategias para sacar adelante sus objetivos, alianzas entre grupos políticos diversos, paso de la identidad como campesino a la identidad como negro, aumento de la capacidad y cobertura de ciertas organizaciones de base, fortalecimiento de las JALs y de las JACs, así no apunte a los fines específicos que consagra la Ley y estén claramente permeados por instancias de control partidista.

La movilización entorno a recursos ha sido el punto desencadenante de las acciones de participación en el Municipio. Desde esta perspectiva es posible entender que los problemas de relación entre la Administración Municipal y los

actores sociales no es esencialmente un problema de información o de conocimiento, de la normatividad vigente o de las opciones que se pueden presentar para incidir en la vida municipal. Por el contrario en un porcentaje muy alto, los líderes de todos los grupos organizados (comunidad, gremios productivos, actores políticos) utilizan bastante bien estos mecanismos incluso en las comunidades de base, donde no hay mucha claridad y conocimiento preciso de la normatividad, es evidente que saben de su existencia y lo que es más importante, saben de la utilidad de su uso.

La existencia de un grado muy alto de desconfianza y descreimiento acerca de la Administración Local, hecho que no es imputable a una Administración específica, pues constituye un proceso histórico madurado de tiempo atrás, ha permitido que la Administración Local mantenga una baja incidencia en la asignación y distribución del total de recursos provenientes del sector central.

De acuerdo a las perspectivas de desarrollo adoptada por la consultoría (Dra. Nydia A. Nuñez), la principal posibilidad de agenciar un nuevo modelo para Buenaventura, está en su gente. No debe olvidarse que gran parte de la desconfianza de los actores externos e internos que intervienen sobre el Municipio, esta medida por las consideraciones del capital humano local y en particular a las potencialidades atribuidas a la comunidad Bonaverense. Independientemente de la calidad y cantidad de las infraestructuras materiales u otras variables, es sobre el grupo humano a quien se confía el desarrollo de Buenaventura el que debe asumir el reto de transformar las condiciones de su Municipio.

#### **4.- LOS DESEQUILIBRIOS DE BUENAVENTURA.**

En este respecto son múltiples las estadísticas y los indicadores que reflejarían la clara situación de desventaja del Municipio y su población en todos los ordenes y que reflejan los problemas de cobertura y calidad frente a los servicios sociales, el hábitat urbano, los niveles de desarrollo económico y demás y los cuales se hacen más alarmantes si se comparan con los niveles de desarrollo existentes en otras regiones del País. Aquí se hace mención, sólo a la referencia hecha en el documento frente a la variable poblacional:

En el Pacífico Colombiano vive el 3% de la población total del País, el 24 % de la cual se concentra en Buenaventura, con 227.478 habitantes según el censo DANE - 1993, cerca de 350.000 habitantes según otras fuentes, de los cuales el 85% (194.927) está ubicado en la cabecera municipal. En los últimos 20 años la población de la ciudad se ha incrementado en un 63%, mientras la zona rural ha pasado de representar un 21% del total de la población del Municipio a representar sólo el 14%. Esta concentración acelerada y totalmente desplanificada ha generado las presiones sobre la infraestructura de servicios y demás deficiencias ya conocidas.

## **5.- LA CONSTRUCCIÓN DE POLÍTICAS, PLANES Y PROYECTOS.**

Para la mayoría de los actores consultados, el gobierno local es poco apto para sacar adelante sus iniciativas, a juicio de la consultoría esta afirmación obedece a varios aspectos como son:

- La planeación municipal ha sido desenfocada y limitada al área urbana. Sus planes son de corto plazo y circunscritos al ámbito meramente local. Hay ausencia de gerencia en planes y proyectos.
- Los estilos de dirección son autocráticos, rígidos y eluden el fomento a la participación ciudadana.
- La organización de la administración municipal no gira en torno de sus objetivos sino de sí misma y del Alcalde.
- El control de la gestión existente es precario, no hay trabajo que impulse el autocontrol y que favorezca la presencia ciudadana en dichos tareas.
- Exclusión de la comunidad en la toma de decisiones, en los que por Ley y por conveniencia social debería estar presente.
- En general la Administración carece de peso específico en las decisiones de mayor trascendencia sobre su territorio. Así mismo los procesos productivos o económicos en general y los de organización social buscan asociarse con gestores externos, a quienes atribuyen mayor eficiencia en la materialización de planes y proyectos.

### **CONFLICTO INTERNO.**

El conflicto general expresado debe considerarse antes que un obstáculo, es un dinamizador de las potencialidades de Buenaventura.

Son dos (2) los núcleos problemáticos sobre los cuales se deben abarcar el conflicto: el Ordenamiento Territorial y la descentralización de competencias y recursos y el medio ambiente y el desarrollo. Frente al último punto hay que afirmar que las ONG's con presencia local y algunos grupos de la comunidad, particularmente el proceso de comunidades negras, están mucho mejor capacitados y entrenados que la administración para actuar en este terreno.

En conclusión y a nivel de diagnóstico, la consultoría destaca como elemento desencadenador de la actual dinámica del Municipio, la existencia de múltiples intervenciones, desarticuladoras y fragmentadas, que dejan como resultado **un bajo índice de cohesión entre la ciudadanía y su administración, un escaso sentido de pertenencia de los actores, una institucionalidad precaria y una administración municipal poco cohesionada en el cumplimiento de sus funciones.**

De otra parte y aportándonos de la Interpretación del modelo administrativo y las relaciones con el entorno realizada, por el referido estudio de consultoría, se debe hacer mención algunas conclusiones alcanzadas en el levantamiento del diagnóstico sectorial municipal, el cual fue trabajado previo al proceso de formulación del plan desarrollo municipal periodo 1998-2000.

Este estudio de diagnóstico conllevó un análisis a nivel institucional en el que se hizo una radiografía administrativa y financiera del municipio en el que se concluye. Que el principal problema identificado a tal nivel es el deficiente sistema de dirección en el municipio de Buenaventura.

El sistema se considera deficiente, dado la concurrencia de una serie de situaciones o causas que se resumen de la siguiente manera:

#### Principal problema (s) identificado (s)

#### Deficiente Sistemas de Dirección en el Municipio de Buenaventura:

El sistema es considerado deficiente dada la concurrencia de una serie de situaciones o causas que se resumen de la siguiente manera:

- No hay claridad en los procesos y procedimientos propios de cada dependencia.
- Deficiente delimitación de competencias. Las funciones de cada grupo no se encuentran debidamente definidas.
- Alto índice de influencia política.
- No hay implementación del proceso de carrera administrativa.
- Poca profesionalización en la planta de cargos y elevado número de funcionarios a nivel administrativo y operativo.
- La toma de decisiones a todo nivel se concentra en el nivel jerárquico alto (nivel directivo y ejecutivo)
- Inexistencia de un sistema de evaluación de indicadores de gestión u otros mecanismos de control institucional.
- Bajo nivel de implementación tecnológica, como elemento agilizador de los procesos.
- Existe una pobre ejecución presupuestal, a esto se agrega la falta de gestión para captar recursos de Ley o para generar recursos propios.

### **SITUACION ADMINISTRATIVA Y FINANCIERA DEL MUNICIPIO.**

#### **Análisis:**

La conformación o estructura organizativa que ha imperado en el Municipio y su capacidad de respuesta ante el vertiginoso cambio de las estructuras económicas, sociales, culturales y productivas del país, la región y el municipio, hacen perentorio un proceso de desarrollo institucional que lleve a Buenaventura a convertirse en un municipio, moderno, eficiente, competitivo, que cumpla con todas sus disposiciones asignadas como Municipio, que adecue el desarrollo físico de su territorio, brinde las posibilidades de crecimiento y mejor vivir de sus habitantes, defina una vocación como ciudad y como territorio en general y explote sus potencialidades bajo el estricto parámetro del respeto por la biodiversidad.

La estructura organizativa actual del Municipio ha mostrado una conformación por subsistemas que se amplían estableciendo numerosas relaciones de super y subordinación, en donde cada persona tiene un Jefe y a su vez subordinados. Esto

lo que representa es un excesivo fraccionamiento en la división del trabajo, conllevando a la tenencia de procesos y procedimientos excesivamente largos y lentos donde toda resolución se toma en los niveles jerárquicos altos y la gestión se hace en los mandos medios e inferiores. Así dividido el trabajo, este se convierte en rutinario y sobrecargado., con pérdida de la visión de conjunto y de largo plazo, sacrificando así los principios y directrices fijadas por la Constitución Nacional en lo referente a la oportunidad, eficiencia y eficacia.

El proceso de dirección en la administración municipal, se ha caracterizado por ser un proceso en el que el ejercicio de la toma de decisiones se encuentran en el nivel jerárquico superior, con baja concertación, coordinación y comunicación con los niveles inferiores, especialmente con los niveles profesional y técnico. Lo anterior se refleja claramente en aspectos como la ausencia de propósitos colectivos, las dificultades en la identificación y procesamiento de los problemas de primer orden y la falta de coherencia y permanencia de una unidad de criterio que oriente la gestión municipal.

La ausencia de mecanismos de control adecuados para el seguimiento y la evaluación de la gestión, ha generado hasta ahora la aparición de dificultades a la hora de medir la eficiencia y eficacia de la administración. Ello se explica, por un lado con la deficiencia en los procesos de planificación y ejecución de planes, programas y proyectos y por otro, en la ausencia de un sistema de indicadores que permita medir su nivel de logro, y al mismo tiempo brindar la posibilidad de retroalimentar el proceso y establecer los correctivos necesarios, evitando que sean concebidos como un proceso fiscalizador o policivo.

En términos generales, y ha nivel histórico, ha sido bajo el nivel de compromiso y de responsabilidad asumida para alcanzar unas metas institucionales. La capacidad de coordinación de esfuerzos y recursos hacia el logro de objetivos compartidos ha sido deficiente, al igual que los sistemas de comunicación utilizados.

Es muy importante anotar que esta situación del clima organizacional no se ha debido exclusivamente a las actitudes de los funcionarios, de hecho fue generada y se ha sostenido por la inadecuadas practicas de trabajo utilizadas donde los funcionarios solo participan en fracciones de proceso, sin objetivos claros a lograr y sin poder de decisión sobre las actividades en que deben intervenir. Obviamente este tipo de situaciones ha generado desmotivación y baja participación en el logro de los objetivos institucionales. La administración municipal siempre ha sido pensada como el centro de Buenaventura, alrededor del cual debe girar las actividades de la población en general y en lugar deben tomar las decisiones de forma unilateral, con poca o ninguna consulta previa a la comunidad en materia de necesidades, problemas y expectativas. Esta se refleja en el hecho que muchas veces se han realizado programas, obras o proyectos de escaso impacto y aporte a la comunidad.

Ante un panorama como el aquí expuesto, cabe hacerse las siguientes preguntas:

- ¿Sería posible pensar a Buenaventura como **el verdadero centro de servicios de la región,** el cual pueda ofrecer una adecuada infraestructura y contar con

planes factibles para poder observar y dar efectivo manejo a la población flotante y su consecuente demanda de servicios?.

- ¿Sería posible que Buenaventura se convirtiera en Ciudad - Puerto - región? Pensarla así sería pensarla como el puntal autónomo del desarrollo del Litoral Pacífico Colombiano, donde exista una adecuada infraestructura, todos los requerimientos físicos - administrativos y el conjunto de servicios para impulsar un desarrollo eficiente de la actividad comercial portuaria y las actividades productivas de transformación de los productos de exportación e importación o sea donde todas las actividades se complementan, transformando continuamente y para bien el panorama económico y social del territorio.

Llegar a estos escenarios, exigiría sin duda alguna un gran trabajo de forma constante y a largo plazo. En esos procesos y entre otros aspectos, lo prioritario es entrar a subsanar toda la problemática expuesta en este análisis funcional - administrativo, potenciando al mismo tiempo en factores positivos existentes. Para llegar a este nivel hay que adoptar necesariamente un nuevo modelo de gestión para la administración central del Municipio. El nuevo esquema de gestión debe llevar a la administración a aliviar los profundos desequilibrios existentes en el Municipio, lo cual implica entre otras cosas reinsertar a los sectores excluidos en las dinámicas locales de construcción del desarrollo. Hay que privilegiar la atención en materia de fortalecimiento institucional hacia la organización de la sociedad civil: generar todas las condiciones de bienestar humano y social; asumir el liderazgo institucional para la administración efectiva del territorio; liderar estrategias desde la Administración para generar una red de infraestructura articulada y coherente con las condiciones generales del Municipio y armonizar las expectativas del sector productivo, con las demandas y necesidades de la sociedad civil y sus organizaciones.

Como ya se advertía, son muchos los pasos y largo el proceso que existe el establecimiento de un nuevo modelo de gestión, no es solo cuestión de definición de esquemas, sino también de cambio de cultura y actitud política y de funcionalidad misma del estado (municipio). En este sentido tiene que comentarse que después de hecho el estudio y definidas las necesidades de modernización a la gestión en el trabajo de consultoría referenciado al inicio de este capítulo de análisis, se logró definir un nuevo esquema o estructura administrativa diseñada con la firme intención de permitirle a la administración central ganar en niveles de eficiencia y cobertura y obtener niveles de gestión más elevados y articulados a las dinámicas regionales y nacionales y con mayor grado de participación ciudadana en la toma de decisiones que afecten la vida local.

El nuevo modelo administrativo fue aprobado mediante Decreto 034 de diciembre de 1997.

El proceso de implantación de la reforma se realizó a lo largo del año 1998, terminándose el 30 de octubre del año en mención; por tanto su aplicación u operación se hizo efectiva a partir del primero (1º) de noviembre del mismo año. A la fecha es temprano para evaluar los reales efectos de la implantación, sin embargo es válido comentar que dentro de este proceso establecido y del esquema mismo entre ellos se encuentran:

- Se han puesto en funcionamiento nuevas Secretarías y se han modificado otras. Las dependencias creadas fueron: Secretaría de Desarrollo económico y rural, Secretaría de Desarrollo económico y portuario, Secretaría de convivencia para la sociedad civil y la oficina coordinadora para la prevención de desastres.
- En el momento los manuales de funciones generales ya se encuentran definidos y oficializados. Los específicos, aunque están definidos no están especificados.

Los manuales de procesos y procedimientos administrativos aún no se encuentran definidos.

- Con la implantación de la nueva estructura; se redujo en más del 30% la planta de cargos del Municipio. Fueron más de doscientos (200) funcionarios los que salieron de la nómina municipal.



# ANEXO N<sup>o</sup>. 3