

7. ASPECTOS INSTITUCIONALES: UNA ORGANIZACIÓN EN CRECIMIENTO

7.1 LA INSTITUCIONALIDAD: UNA RACIONALIDAD QUE DEBE ASUMIR EL TERRITORIO

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

Para La Esperanza como municipio de reciente creación esta no es una tarea fácil, que compromete todos sus esfuerzos pero en la mayor parte de las veces, no de la mejor manera. Muchas veces se piensa en el entusiasmo

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

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

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

Comprender en una forma sucinta el proceso descentralista, implica tomar al pie de la letra apartes del documento DESCENTRALIZACIÓN EN COLOMBIA - NUEVOS DESAFÍOS²⁵:

²⁵ Este documento fue preparado por un equipo conformado por Martín Bes (INT/FIS), Rafael Hernández (RE3/OD5) y Carlos Oliva (RE3/OD5), quien lo coordinó. Ivania Rivas (RE3/RE3) estuvo a cargo del arreglo y producción final del documento. Departamento Regional de Operaciones 3; División de Países 5.

7.1.1 INTRODUCCIÓN

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

7.1.2 ANTECEDENTES

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

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

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

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

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

7.2 LA CONSTITUCIÓN DE 1991 Y EL NUEVO MARCO PARA LA DESCENTRALIZACIÓN

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

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

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

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

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

En el plano administrativo, el nuevo ordenamiento implicó una recomposición de funciones a nivel central, recayendo las mayores responsabilidades sobre el Ministerio del Interior (MIN) y el

Departamento Nacional de Planeación (DNP). La ley 199 de 1995 delega en el MIN la responsabilidad de formular y adoptar las políticas correspondientes al ordenamiento y la autonomía territorial, las relaciones entre la nación y las entidades territoriales en materia de política descentralizadora y desarrollo institucional, además de los asuntos políticos, la democracia participativa y pluralista y la participación ciudadana. Sin embargo, en la práctica el MIN no ha cumplido con tales mandatos, y ni siquiera ha recibido el presupuesto necesario para llevarlos a cabo. Por su parte, el DNP es el ente que controla y evalúa el proceso de descentralización: El decreto 2167 de diciembre de 1992 reestructura el DNP y le encarga el diseño y la organización de sistemas de evaluación de gestión y resultados. Con la implantación de la ley 60 de 1993 se aumenta el papel protagonista del DNP incluso por encima de los ministerios directamente involucrados en el proceso.

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

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

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

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

7.2.1 FACTORES QUE LIMITAN EL PROCESO

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

deficiencias en el diseño e implantación de los instrumentos que definen las relaciones fiscales intergubernamentales.

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

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

En tercer lugar, ***existe un legado de fragilidad institucional y fiscal***, por lo que los instrumentos utilizados para implantar los nuevos mandatos no tuvieron su contrapartida en instituciones sólidas, sobre todo en lo referente al capital humano. Este problema se repite incluso al más alto nivel: en la actualidad, más de la mitad de los alcaldes del país se encuentran bajo investigación judicial, algunos por cargos de corrupción y otros simplemente por acciones derivadas del desconocimiento de las leyes. La calidad del capital humano es un problema latente: aproximadamente el 3,2 por ciento de los alcaldes sólo tiene una educación primaria, mientras que el 46 por ciento de los alcaldes no cuenta con una educación superior. Esto contrasta claramente con un sistema en el que a las entidades territoriales se le transfieren recursos y responsabilidades en el tiempo de manera creciente. El problema de la debilidad institucional se remonta a la época en que los alcaldes y gobernadores eran designados por el gobierno central. La falta de control de la gestión territorial es un problema que se agrava si se considera que el período de gobierno territorial es de tres años y que no se permite la reelección. Esto ha originado en ciertas ocasiones una falta de gestión significativa que ahonda los problemas heredados.

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

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

7.2.2 VIOLENCIA Y PRESENCIA DEL ESTADO

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

Como se sugirió anteriormente, la violencia predominante a finales de los años 80 contribuyó a que la ciudadana percibiese que las instituciones del momento resultaban inadecuadas para combatir ese mal. Sin entrar en la discusión sobre la verdadera capacidad para resolver éste y otros problemas a través de una Constitución, lo cierto es que ese hecho aumentó el apoyo ciudadano en favor del cambio. Las acciones guerrilleras del M19 en Bogotá durante la década de 1980, así como los atentados terroristas de los carteles de la droga en los principales centros urbanos, contribuyeron al descontento generalizado respecto de las acciones del gobierno y de un Estado que ya era sumamente débil en las zonas rurales. Hechos como la creación del partido izquierdista Unión Patriótica en 1985, la legalización del M19 a finales de la década o la prohibición de la extradición de ciudadanos colombianos, contemplada en la Constitución, sólo sirvieron para reducir los episodios violentos de manera transitoria. En la década de los años 90, la violencia política y rural tenía a las guerrillas de las Fuerzas Armadas Revolucionarias Colombianas (FARC), el Ejército de Liberación Nacional (ELN) y los grupos paramilitares como principales protagonistas, mientras que en las ciudades predominaba la delincuencia común, alentada por la pérdida de valores que conllevaba al narcotráfico. Así, la violencia en Colombia tiene distintas facetas, urbana y rural, política y común (8).

En el fondo, la descentralización pretende aumentar la presencia del Estado en un país atomizado y con elevados índices de violencia a través del fortalecimiento de los municipios y de la democracia participativa. Sin embargo, en la práctica el proceso recayó, en parte, en instituciones débiles, recursos humanos limitados y un marco regulador complejo. Si bien resulta difícil hablar de relaciones de causalidad, lo cierto es que los grupos beligerantes se han aprovechado de esta circunstancia para expandir su dominio. Se calcula que la guerrilla (9), los grupos paramilitares y el narcotráfico tienen en conjunto una presencia activa en cerca de la mitad de los municipios, donde la ausencia del Estado es notoria. Este hecho, imposible de obviar, induce a preguntarse quiénes son los verdaderos beneficiarios de las políticas del gobierno (A saber, transferencias, regalías, cofinanciación, etc.). Ante semejante panorama, resulta difícil evaluar el éxito de una serie de políticas, bien o mal diseñadas, que no ataca la raíz de un fenómeno social sumamente complejo.

Retomar cada una de las limitaciones del proceso de aplicabilidad de la constitución, resulta imperativo para interpretar la realidad local, que se encuentra inmersa en la

situación nacional en el marco de la descentralización como función central de la consolidación de los escenarios territoriales y la ley orgánica de ordenamiento territorial.

7.3 INSTITUCIONES Y ENTIDADES QUE HACEN PRESENCIA

Para la comunidad, están sus autoridades locales, entidades del sector agropecuario y Consejo Municipal de Desarrollo Rural, coordinado por la oficina de coordinación de Las JAC y el Representante o vocero de las comunidades, que tiene la Alcaldía, estas son las que se encargan de dar las pautas para planificar esquemas de desarrollo y planes para el sector agropecuario.

A nivel local se dan:

- Representantes comunales
- La Administración Municipal
- La UMATA
- Consejo Municipal de Desarrollo Rural

A nivel Departamental y/o Regional

- SENA
- CORPONOR
- ICA
- Secretaría de Agricultura
- DRI
- Red de Solidaridad Social
- Fondos de cofinanciación
- Fondo Nacional de Regalías

Existen diversos proyectos que cada una de las entidades financia, en la medida de sus posibilidades y los flujos de caja particularizados para las mismas, estos dineros se

incorporan generalmente al presupuesto mediante acuerdos de Concejo Municipal y el rubro de inversiones que se escoge es el de otros. Se deja entrever que cada una de las adiciones no tenía una certeza de gestión y obedeció a hechos imprevistos que no se tenían planeados.

7.4 FACTORES QUE COMPROMETEN LA INSTITUCIONALIDAD

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

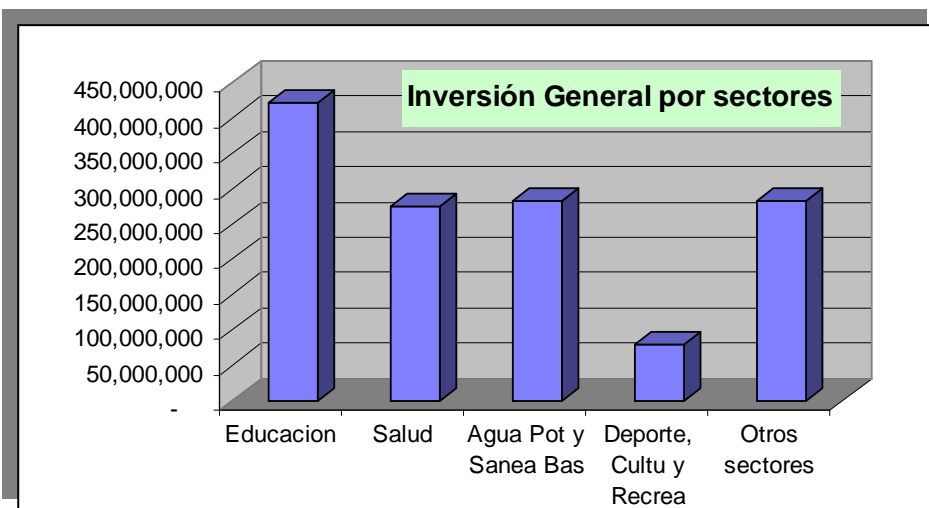
El poder adquisitivo como indicador que refleja el desarrollo territorial, debe mantener una integralidad expresada en las acciones que se desarrollan las otras dimensiones, para lo que se señalarán algunos ejemplos por cada una de ellas: **La ambiental**, inversión en la sostenibilidad, la que tiene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

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

El explicar cada una de las dimensiones, en las cuales se debe reflejar el desarrollo territorial, como parte del ejercicio, para comprender el porqué en el municipio de Cáchira aún con el apoyo político al proceso descentralista que posibilite un ordenamiento territorial, aún no es claro, se refleja precisamente en la inversión, la cual sigue manteniendo una estructura coyuntural, más no planificada, en la medida que las obras, actividades, acciones que se financian (Plan de inversiones del 98 y 99), no responden a

un proceso de planificación de mediano plazo, en el cual la hegemonía política que ha reinado, responda a unas condiciones territoriales de desarrollo. Esto se observa cuando en los numerales de inversión aun se sigue observando un gran porcentaje que cubre el funcionamiento, en cuanto a pago de profesores y operarios de orden general.

Figura 18. Inversión para el año 1999



Si entendemos que la vocación del municipio es rural, la inversión en el área rural proporcionalmente es la más alta, a esto también obedece el recurso de las transferencias del I.V.A., pero en lo concerniente el apoyo a los

programas de desarrollo agropecuario, la unidad municipal de asistencia técnica que hace parte de la estructura administrativa, no alcanza a dar toda la cobertura, lo cual también se ha visto incluso en municipios que tienen otras instituciones descentralizadas como un Comité de Cafeteros y Cacaoteros, el cual puede financiar mas recurso humano o incluso todo el recurso a través de un convenio, para el cual se destinan anualmente unos recursos que proporcionalmente no responden a las necesidades del desarrollo agropecuario. Ahora retomemos los elementos previos, si se invierte en la dimensión económica, la población debe contar con un ingreso que le permita costear unos servicios. De ello depende la generación y/o activación de una dinámica económica.

Tabla No.92. Inversión por sectores generales

Sector	Monto
Educación	422,928,120
Salud	274,359,533
Agua Pot y Sanea Bas	281,952,080
Deporte, Cultu y Recrea	80,395,616
Otros sectores	281,952,124

Fuente: Admon Mpal, 1999

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

públicos, no se resuelven disipando la inversión de una forma puntual, (al revisar los programas de inversión de 1998 y 1999) y no funcional en torno a cada uno de ellos; los talleres dejaron entrever la funcionalidad de los diferentes rincones del municipio, en el cual si se piensa en sistemas cooperantes dotando de infraestructura, recurso humano, equipos, materiales,

de una forma ampliada, pero con servicios de transporte altamente eficientes, en cada uno de estos centros funcionales; los servicios mencionados tendrían grandes posibilidades de avanzar en una inversión más estructurada; pero en este momento **la voluntad política** aún no refleja esta intencionalidad de la población.

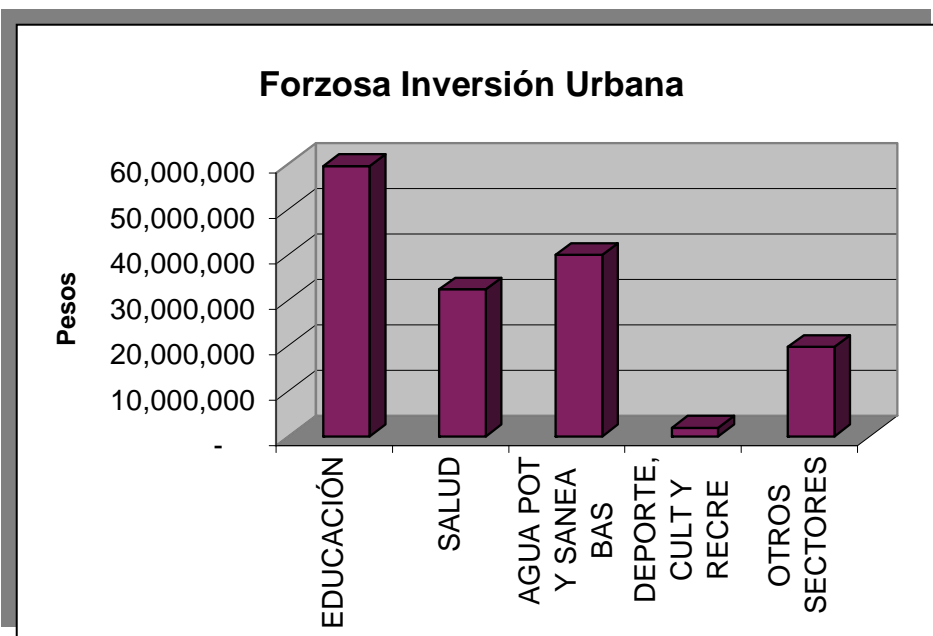


Figura 19. ICN: Para forzosa Inversión Urbana

Tabla No.93. Forzosa inversión urbana

Sector	Monto
Educación	59,604,968
Salud	32,407,453
Agua Pot Y Sanea Bas	40,000,000
Deporte, Cult Y Recre	1,973,664
Otros Sectores	19,736,646
Total Inversión Urbana	153,722,731

Fuente: Admon Mpal, 1999

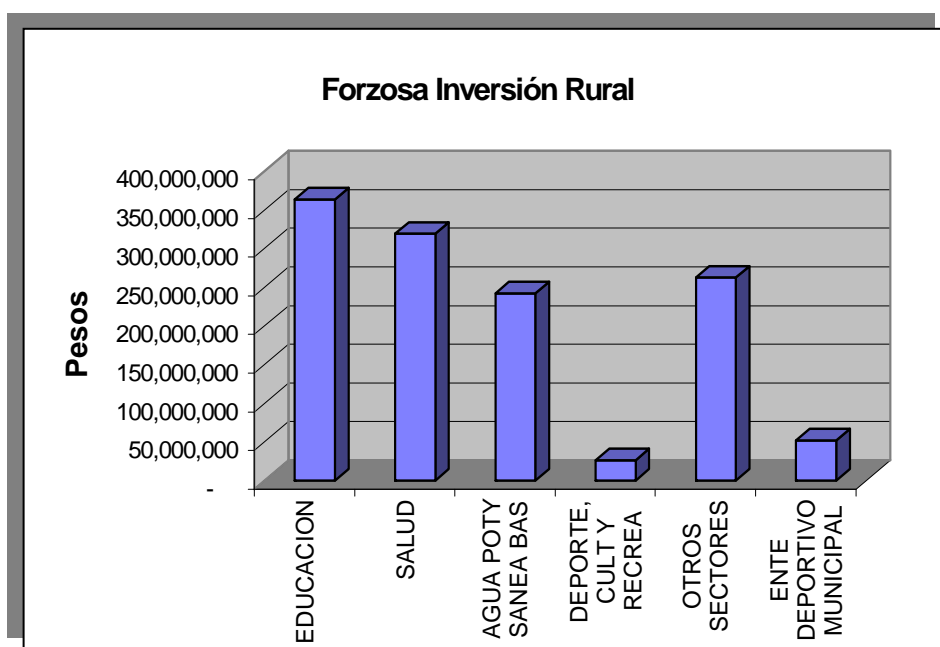
Esta funcionalidad no es solamente hacia adentro, queda claro que existen áreas territoriales, que les es más fácil acceder a ciertos servicios de otros municipios por su cercanía, en el cual la estrategia debe cambiar, y aquí la ley 136 no se queda corta, al facilitar la cooperación entre los municipios, sin que se caiga en el peculado, pero igualmente el municipio no refleja estas acciones en su inversión desde la perspectiva ni siquiera sectorial.

Tabla No.94. Forzosa inversión rural

Sector	Monto
Educacion	363,323,152
Salud	319,032,647
Agua Poty Sanea Bas	241,952,080
Deporte, Cult Y Recrea	26,221,543
Otros Sectores	262,215,478
Ente Deportivo Municipal	52,200,409

Fuente: Admon Mpal, 1999

Figura 20. ICN: Para forzosa Inversión Rural



La participación es el otro factor que limita la aplicación de la constitución como instrumento que potencializó la descentralización y el ordenamiento del territorio, en la medida que cada uno de los mecanismos creados por la Constitución del 91 y la Ley, no han sido socializados, sensibilizados e interiorizados,

justamente por que la conveniencia del proceso en doble vía no se ha dimensionado, entendido que para la dirigencia política local implica la posibilidad de revocatoria del mandato, el castigo legal de los manejos turbios, el rechazo a las propuestas incoherentes, etc., pero a su vez y por parte de la población civil, la congestión de procesos judiciales, pues cualquier evento entre el colectivo que sea objeto de revisión jurídica estaría en los diferentes despachos judiciales.

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

Tabla No.95. Organización institucional - recurso humano administrativo

<i>Dependencia</i>	<i>Cargo</i>	<i>No. De personas</i>
Despacho alcalde	Alcalde	1
	Secretaria	1
Secretaría de gobierno	Secretario de gobierno	1
	Secretaria	1
Inspección	Inspector de policía	1
	Secretaria	1
Tesorería	Tesorero	1
	Auxiliar de tesorería	1
Planeación	Director	1
Desarrollo comunitario	Promotor dslo. Com.	1
	Secretaria	1
Umata	Director	1
	Técnicos de apoyo	3
	Secretaria	1
Personería	Personera	1
	Secretaria	1
Concejo	Secretaria	1
Profesores	Profesores	5
	Total	24

Fuente: Despacho Alcaldía

Se debe anotar que la mayoría de funcionarios tienen el nivel de bachilleres y muy pocos el de profesionales, y estos últimos se encuentran distantes de los primeros por medio de especialidades, que los hacen mas inalcanzables dentro de la funcionalidad corporativa.

Los profesionales siempre los están colocando en cargos de libre nombramiento y remoción, como es el caso de un Secretario de Planeación. Con esto no se presta un mínimo de continuidad a los programas y proyectos que se venían gestionando, cuando hay una persona nueva como ejecutivo, que va a consolidar a la gente que lo acompaña

Aunque la formación profesional muchas veces no prepare para ejercer una buena administración y un cargo ejecutivo, la mayor parte de las veces se aprende que durante el transcurso de las situaciones, generalmente se depende de la iniciativa y buena capacidad de observación.

Durante el proceso de consulta y socialización del Plan de Ordenamiento Territorial, se observaba claramente una visión institucional que concluía en un celo profesional; que no permitía transferir transparentemente la información y adicionalmente, se tomaba como una receta que establece la Ley, más no como la posibilidad que tiene el territorio de crecer y desarrollarse en forma integrada y articulada.

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

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

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

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

7.4.1 ARTICULACIÓN DEL RECURSO HUMANO Y LOS NIVELES SOCIALES BÁSICOS Y PÚBLICOS

Al revisar cargos y funciones se refleja el desconocimiento de la administración municipal por el problema del desarrollo territorial, si entendemos que los funcionarios y las unidades existentes, mantienen su hegemonía de administración a administración, y a pesar de las diferentes reestructuraciones que ha sufrido aún no cuenta con una estructura planificadora, funcional y operativa, que redunde en un perfil humano calificado y comprometido con el municipio, en el que existan las diferentes herramientas técnicas, tecnológicas, económicas y logísticas para la operación efectiva. Muchas veces se esta pensando es en realizar solo Planes de Desarrollo, que les posibilite que las cosas, y no proyectos que puedan hacer converger un liderazgo de región.

Esto se sustenta en los comentarios que se abordan en el momento en que la UMATA es un convenio, salud y educación se encuentran segregados, gobierno, hacienda y privada en unidades separadas; la ausencia de un ente planificador, la poca coherencia que se da entre la Empresa de Servicios recién creada y obras públicas, la existencia de un control interno, sin que se cuente con un procedimiento altamente desarrollado al menos para la contratación, etc.

Aunque existe una capacidad de gestión de recursos nacionales, como se observa en los diferentes años desde el 93 hasta el 97, aún no se hace énfasis en los sectores que jalonan el desarrollo territorial y se cae en la responsabilidad de la ley 60 y 136 de 1994, por lo tanto se garantiza una reproducción, más no se garantiza la producción, estableciendo unos patrones migracionales bastante altos, en relación con los diferentes centros funcionales que rodean al municipio, creando un fenómeno de expoliación de recursos permanentemente.

Tabla No.96. Ingresos de presupuesto municipal

<i>Numeral</i>	<i>Concepto</i>	<i>Presupuesto</i>	<i>Total</i>
1	INGRESOS DE PRESUPUESTO MUNICIPAL		
1,1,1,1	IMPUESTOS DIRECTOS		150.000.000
1,1,1,1,01	PREDIAL UNIFICADO	150.000.000	
1,1,1,2	IMPUESTOS DIRECTOS		8.100.000
1,1,1,2,01	INDUSTRIA Y COMERCIO	6.000.000	
1,1,1,2,06	EXTRACCIÓN DE MATERIALES	1.200.000	
1,1,1,2,08	REGISTRO DE MARCAS Y HERRETES	432.000	
1,1,1,2,10	OCUPACIÓN VÍAS, PLAZAS Y LUGARES PÚBLICOS	288.000	
1,1,1,2,13	PUESTO DE VENTAS AMBULANTES	60.000	
1,1,1,2,14	OTROS IMPUESTOS INDIRECTOS	120.000	
1,1,2,1	VENTAS DE SERVICIOS		4.800.000
1,1,2,1,01	ASEO PÚBLICO Y RECOLECCIÓN DE BASURAS	2.160.000	
1,1,2,1,02	ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO	2.040.000	

<i>Numeral</i>	<i>Concepto</i>	<i>Presupuesto</i>	<i>Total</i>
1,1,2,1,03	OTROS DE CARÁCTER LOCAL	600.000	
1,1,2,2	TASA Y DERECHOS		1.320.000
1,1,2,2,03	PAZ Y SALVO MUNICIPAL	120.000	
1,1,2,2,04	OTROS DE CARÁCTER LOCAL	1.200.000	
1,1,2,5	RENTAS OCASIONALES		600.000
1,1,2,5,01	LICITACIONES	600.000	
1,1,2,6	APORTES Y PARTICIPACIONES		3.000.000
1,1,2,6,02	DEGÜELLO GANADO MAYOR	3.000.000	
1,1,2,7	INGRESOS COMPENSADOS		720.000
1,1,2,7,01	PREVISIÓN SOCIAL	240.000	
1,1,2,7,02	OTROS (SOBRETASA)	120.000	
1,1,2,7,03	OTROS IMPUESTOS MUNICIPALES	360.000	
1,2	RECURSOS DE CAPITAL		12.842.039
1,2,3,1	RENDIMIENTOS FINANCIEROS	12.842.039	
1,3	PARTICIPACIÓN INGRESOS CORRIENTES DE LA NACIÓN		1.719.220.000
1,3,1,1	LIBRE ASIGNACIÓN	309.459.600	
1,3,2,2,01	INVERSIÓN URBANA	98.683.228	
1,3,2,2,02	INVERSIÓN RURAL	1.311.077.172	
	TOTAL INGRESOS		1.900.602.039

Fuente: Admon Mpal, 1999

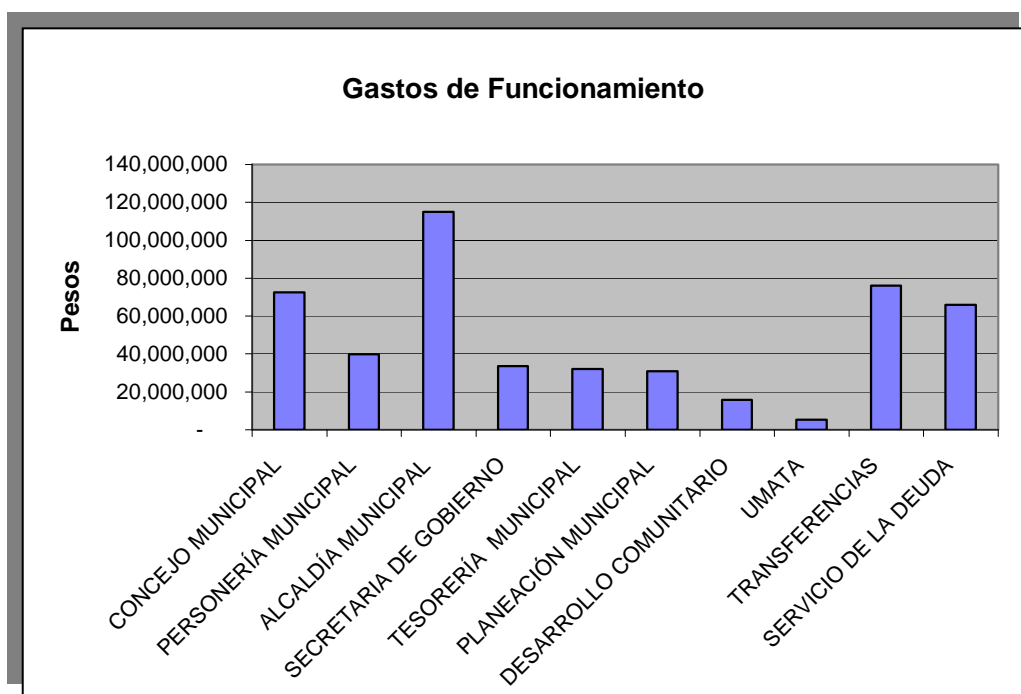
Tabla No.97. Gastos de Funcionamiento

<i>Seccion Admon</i>	<i>Monto</i>
Concejo Municipal	
Servicios Personales	39,719,650
Gastos Generales	32,800,000
Personería Municipal	
Servicios Personales	30,756,320
Gastos Generales	9,000,000
Alcaldía Municipal	
Servicios Personales	57,894,699
Gastos Generales	57,217,258
Secretaría De Gobierno	
Servicios Personales	33,727,000
Tesorería Municipal	
Servicios Personales	21,060,667
Gastos Generales	11,100,000
Planeación Municipal	

Seccion Admon	Monto
Servicios Personales	30,780,000
Desarrollo Comunitario	
Servicios Personales	10,513,000
Umata	
Servicios Personales	5,300,000
Transferencias	76,213,405
Servicio De La Deuda	
Deuda Interna	65,852,000
Total Gastos De Funcionamientos	481,933,999

Fuente: Admon Mpal, 1999

Figura 21. Gastos de Funcionamiento, Alcaldía



El recurso humano aun es significativo, para las labores de una administración, lo único en cuestión de estructura es el tener muchos operarios , que no muestran una adecuada

Esta limitada capacidad de gestión, hace que la Alcaldía cada vez mas se inmersa dentro de sus propios procesos, no importando lo poco estructurada que es el organigrama u distribución del recurso, el problema obedece a un fondo conceptual, en donde se quiere mas hacer que el deber ser o el pensar, de esta forma una alcaldía termina cada vez mas

aislada en sus ideas y su funcionamiento. Lo mismo sucede con la gestión, los proyectos se elaboran y se ejecutan pequeños de ellos, pero la inversión desde esta forma no tiene posibilidades de articular procesos que puedan abordar o cofinanciar un paquete de proyectos, sin que se tenga que recurrir al antiguo vicio de las prebendas o delitos contra la corrupción por gestionar el proyecto desde un punto de vista de favor político.

7. ASPECTOS INSTITUCIONALES: UNA ORGANIZACIÓN EN CRECIMIENTO 210

7.1 LA INSTITUCIONALIDAD: UNA RACIONALIDAD QUE DEBE ASUMIR EL TERRITORIO 210

7.1.1 INTRODUCCIÓN 211

7.1.2 ANTECEDENTES 211

7.2 LA CONSTITUCIÓN DE 1991 Y EL NUEVO MARCO PARA LA DESCENTRALIZACIÓN 212

7.2.1 FACTORES QUE LIMITAN EL PROCESO 213

7.2.2 VIOLENCIA Y PRESENCIA DEL ESTADO 215

7.3 INSTITUCIONES Y ENTIDADES QUE HACEN PRESENCIA 216

7.4 FACTORES QUE COMPROMETEN LA INSTITUCIONALIDAD 217

7.4.1 ARTICULACIÓN DEL RECURSO HUMANO Y LOS NIVELES SOCIALES BASICOS Y PUBLICOS 223

Tabla No.92. Inversión por sectores generales218

Tabla No.93. Forzosa inversión urbana219

Tabla No.94. Forzosa inversión rural.....220

Tabla No.95. Organización institucional - recurso humano administrativo.....221

Tabla No.96. Ingresos de presupuesto municipal.....223

Tabla No.97. Gastos de Funcionamiento224

Figura 18. Inversión para el año 1999 _____ 218

Figura 19. ICN: Para forzosa Inversión Urbana _____ 219

Figura 20. ICN: Para forzosa Inversión Rural _____ 220

Figura 21. Gastos de Funcionamiento, Alcaldía _____ 225