

LA CONSTRUCCION DE LA CAPACIDAD DE LOS GOBIERNOS LOCALES. EL CASO DE IPIALES, COLOMBIA

Este escrito busca describir el proceso seguido por el municipio de Ipiales y la Provincia de Obando (Nariño, Colombia) durante el período 1.988 - 1.994. Su pretensión es la de describir, a partir de la observación directa y del trabajo de campo realizado, la experiencia de un municipio colombiano que logró resolver una buena cantidad de sus deficiencias, aplicando sus particulares criterios sobre la gestión y el desarrollo, en el marco de unas bases mínimas de continuidad entre una administración y la siguiente. El desarrollo institucional se dio bajo parámetros de eficiencia y eficacia propios de la gestión privada y al mismo tiempo contrarios a la lógica del modelo económico y estatal que se impone, que busca reducir el tamaño y las intervenciones del Estado. En Ipiales creció el aparato público y su radio de acción.

1. PRESENTACION

Las experiencias y los análisis que se plantean aquí, son algunos de los resultados del proyecto de investigación “Estudio de Capacidad de Gestión de los Gobiernos Locales en Colombia”.¹

El Departamento Nacional de Planeación de Colombia -DNP- y el Banco Mundial realizaron un estudio de casos sobre la capacidad de gestión de los gobiernos locales en Colombia. La investigación se realizó durante el segundo semestre de 1.994, en 16 municipios de diferentes tamaños ubicados en diversas regiones del país que tenían en común el haber intentado procesos de modernización, independientemente de cuales fueran los logros. El período analizado fue 1.988 a 1.994.²

En particular, tres factores incidieron en el diseño y la ejecución del proyecto:

* La creciente responsabilidad de los gobiernos locales frente a los problemas del desarrollo,

* El poco conocimiento empírico que se tiene sobre las transformaciones de la gestión local, así como de los factores que inciden y explican los avances y las dificultades del proceso de transformación y modernización municipal.

* La urgente necesidad de poner en marcha programas de apoyo al proceso de fortalecimiento y desarrollo de la capacidad de gestión de los gobiernos locales, principales responsables de la ejecución de las políticas sociales.



El estudio se concentró en los sectores de agua potable, educación y vías. Tanto para el conjunto de la administración como para cada uno de los sectores, se definieron tres dimensiones de aproximación analítica: el desempeño³, la capacidad⁴ y los factores explicativos⁵. Es necesario precisar que se asumió como hipótesis inicial que los recursos financieros no eran un obstáculo para el desempeño local.⁶

La presentación del caso del municipio de Ipiales y en general el

de la Provincia de Obando, al sur de Colombia, en los límites con Ecuador, es un buen ejemplo para realizar desde la perspectiva local y regional algunas reflexiones acerca de los procesos de reforma en el país, de sus impactos regionales, y en particular de los retos que se imponen hoy a las administraciones subnacionales.

Los cambios en el modelo económico, la descentralización y, en general, la reforma del Estado implican enormes retos y riesgos para las administraciones locales. En un breve



lapso, las competencias y recursos de los municipios colombianos se han multiplicado hasta niveles no previstos hace una década.

En el transcurso de los últimos diez años se modificó de manera integral nuestra Carta Política, se abrió la economía al mercado mundial, se reformó parcialmente el sector central de la administración pública, se inició y fortaleció un profundo y acelerado proceso de descentralización, se privatizaron diversos sectores, se iniciaron procesos de integración con países de la región, se agudizaron los problemas de pobreza y los conflictos resultantes de la presencia guerrillera, del paramilitarismo y del narcotráfico. El país vive un profundo proceso de transformación.

En este tránsito hacia un nuevo ordenamiento cultural, político, social geográfico y económico una importante proporción de las responsabilidades recae en los gobiernos subnacionales⁷. En este nuevo contexto, algunos municipios y departamentos han encontrado serias dificultades para asumir las nuevas responsabilidades, otros muchos han avanzado en forma moderada y varios han logrado avances de alguna significación tanto en sus niveles de desempeño como en su capacidad de gestión. El municipio de Ipiales es quizás uno de estos últimos.

En esta localidad, los tres primeros gobiernos populares estuvieron orientados por un mismo grupo político, la Convergencia Cívica

Multipartidista, la cual desarrolló su gestión bajo los principios de un proyecto político cuyo lema es «Ipiales, municipio, Estado, empresa año 2000».⁸

Durante seis años se puso en práctica un esquema de gestión pública, un modelo de desarrollo y un proyecto político que transformaron sustancialmente la tendencia de desarrollo local, los actores y la vida de la población. A pesar de los positivos indicadores de gestión, la cuarta elección -en octubre de 1994- fue ganada por el candidato de la oposición.

A continuación haré una presentación del proceso seguido por Ipiales. Iniciaré con una contextualización de la región y de su

tradición de trabajo comunitario, luego detallaré el proyecto político regional de la Convergencia y sus impactos en el desempeño y en la capacidad. Por último señalaré algunas conclusiones sobre el conjunto.

2. IPIALES

Ipiales es el principal municipio de la frontera con Ecuador. Su ubicación, tamaño -1.621 km²- y dinamismo, lo convierten en el principal eje del intercambio con el vecino país, en particular con Tulcán (Ecuador). Se ubica a 85 kilómetros de Pasto, la capital del departamento de Nariño.

Es una población de cordillera, fría (12°C), dedicada al comercio y a las actividades agropecuarias.⁹ Está comunicada por el norte del país con una carretera en buen estado. Posee un aeropuerto que por el momento está siendo reparado y cuya utilización es reducida. Está ubicado en la antigua Provincia de Obando y limita con los municipios de Pupiales, Contadero, Córdoba, Potosí y Aldana y con la República del Ecuador.

Su topografía es montañosa, con algunas mesetas, entre ellas la que ocupa la cabecera. Posee todos los pisos térmicos. Lo cruzan los ríos Blanco, Guáitara, Chingual, Churuyaco, Dragón y Lara. Sus tierras se dedican a los cultivos de papa, cebada, trigo, maíz, frutas y legumbres.

Sus principales conexiones viales son con las poblaciones de: Aldana, Carlosama, Potosí, Guachucal, Túquerres, Pupiales, Contadero, Córdoba, Pasto y Tulcán (Ecuador). En 1973 tenía 54.539 habitantes, en 1985: 69.894 y en la actualidad hay cerca de 85.000, la ma-

yoría de ellos ubicados en la cabecera.

Si bien el carácter fronterizo de la población contribuye a fortalecer y evidenciar elementos y sentimientos de identidad y nacionalidad, Ipiales conjuga esto con una tradición arraigada de búsqueda de autonomía. Es evidente un profundo interés por no depender de otros, en particular ni del departamento, ni de la nación. Quizás no es independencia lo que les guía pero sí un profundo sentido de autonomía. Al respecto, transcribo la explicación que dió Carlos Pantoja¹⁰ sobre el particular:

«(...) esto no es gratuito, ni nuevo para la región. En épocas precolombinas, cuando se dió la expansión del imperio Inca hacia el norte, fueron los habitantes de esta región quienes se opusieron y resistieron a su avance. Más tarde, durante las luchas de independencia contra los españoles, mientras en el resto del departamento se estaba a favor de los europeos, en Ipiales se apoyaba la causa criolla.»

Durante la colonia y durante parte de la República la provincia -entendida como entidad territorial- jugó un papel de relevancia en la vida político-administrativa. Si bien esta instancia desapareció en lo formal en Colombia hace bastante tiempo, son muchas las regiones del país en las cuales sus habitantes se siguen reconociendo como oriundos de una u otra provincia. Este es el caso de Ipiales y sus alrededores¹¹.

Existe en la región una arraigada tradición de trabajo comunitario colectivo, conocido como minga. Es frecuente la asociación de vecinos, amigos y familiares para apoyar la rea-

lización de una tarea o un proyecto de interés colectivo o de uno de ellos. En la minga, algunos aportan materiales, otros trabajo, otros conocimiento y otros comida y bebida.

La minga es una suerte de contrato colectivo de trabajo que establece de manera tácita una serie de compromisos de reciprocidad en torno a intereses individuales y/o colectivos. Hay que destacar que no se trata de un contrato escrito, formal, sino basado en reglas sociales controladas por el conjunto de los individuos implicados.

3. PROYECTO POLITICO Y REGION

La dirección del proceso estuvo determinada por lo que los funcionarios y miembros de las organizaciones locales denominaron «el proyecto político regional». Este fue liderado por la Convergencia Cívica Multipartidista, organización política que se constituyó en 1.988 como un movimiento cívico pluripartidista, con motivo de elección del primer alcalde. Este grupo fue la alternativa cívica frente a las clases política y dirigente que tradicionalmente controló la gestión local.

El proyecto se convirtió en un importante elemento orientador y cohesionador. Permitía guiar la acción institucional y al mismo tiempo era un instrumento de vinculación de los individuos al propósito colectivo.

Tanto las aspiraciones de autonomía a las que me referí, como los sentimientos de pertenencia a la antigua Provincia de Obando y la figura de la minga fueron incorporados al proyecto político de la Convergencia

Cívica Multipartidista y puestos en práctica durante el período señalado.

El proyecto político regional se puede caracterizar por los siguientes elementos:

* El municipio debe controlar toda la infraestructura básica que requiere para atender las necesidades de la población y no depender de terceros -entidades pública o privadas- en ninguno de estos aspectos.

* El municipio es el Estado en pequeño, en menor escala y por lo tanto el alcalde debe actuar como estadista.

* El municipio debe actuar con la racionalidad y eficiencia de una empresa privada productiva.

* Es necesario abordar los problemas del desarrollo local desde una perspectiva regional e integral. Los problemas y potencialidades de la región se expresan en Ipiales y al contrario.

* La participación comunitaria es un elemento central de la gestión.

Estos elementos constitutivos del proyecto político y del modelo de desarrollo impulsado por la Convergencia no están escritos. Aparentemente no existe ningún documento -o por lo menos no se tuvo conocimiento de él- que sintetice el rumbo del proceso iniciado. Fue a partir de las diferentes entrevistas que se pudo hilar el planteamiento político.

Al igual que en la minga, el proyecto político fue asumido por los ciudadanos, participaron en él, obtuvieron beneficios y lo controlaron sin

requerir para ello de un contrato o documento formal. Cualquier ciudadano y el conjunto de los funcionarios eran parte del «proyecto político».

Como parte del proyecto, se realizó una encuesta de opinión entre 400 habitantes de la localidad. A la pregunta ¿En quien confía Usted más? el 73% respondió a favor del municipio y tan solo el 27% señaló al gobierno nacional.

3.1 LA DIMENSION POLITICA: LA CONVERGENCIA

Como ya mencioné, el punto focal del proceso fue la Convergencia Cívica Multipartidista. Este fue el cuerpo político que aglutinó a ciudadanos y funcionarios.

El principal iniciador de la Convergencia es Carlos Pantoja. Nacido en Ipiales, formado como abogado en la Universidad Nacional durante la década del 60, líder por naturaleza y político empedernido. Militó en la izquierda colombiana, participó en numerosos movimientos cívicos y regresó a su tierra para dedicarse a luchar por su región.

La Convergencia agrupó a líderes de diferentes partidos y tendencias, cada cual mantenía su filiación original y el único requisito para pertenecer a ella era compartir los postulados del proyecto político regional. Aplicando estos parámetros se logró crear un frágil equilibrio político que le permitió a la Convergencia gobernar aun cuando no tuvo en ningún momento una fuerte presencia en el Concejo Municipal.

La conquista de curules en el Concejo no ha sido una prioridad para

la Convergencia Cívica, que hasta 1.994 había logrado llegar a la Alcaldía y negociar desde allí, con las coaliciones de concejales, el trámite de los proyectos que requería su gestión.

El Concejo de Ipiales está integrado por 15 miembros. En opinión de un concejal entrevistado, su función está limitada por su debilidad pues carece de recursos, asesoría y capacitación para sus integrantes. Sus integrantes son estables y, en opinión del alcalde anterior, son elegidos por las comunidades y grupos para gestionar proyectos en su favor.

Al contrario de otros muchos municipios, durante el período estudiado, no se dio una relación proporcional entre el número de los concejales que apoyaron a un candidato a la alcaldía y el número de votantes de este último. Pareciera que los concejales no lograron, como antes, endosar sus votos al candidato a la alcaldía de su simpatía; por esta razón, las tendencias políticas del Concejo y el alcalde no coincidieron, manteniendo una pugna durante estas tres administraciones.

Incluso, desde el punto de vista de algunos secretarios, el Concejo fue un obstáculo para la gestión de sus asuntos. En el caso de la salud, decía el secretario, le han recortado el presupuesto para engrosar el de la Contraloría municipal y crear más cargos allí.

La Convergencia propuso y llevó a la práctica en muchos aspectos la construcción de una democracia más amplia y permanente. Pero no pudo o supo aplicar al interior de su organización lo que aplicaba de manera cotidiana en la gestión local. Creció y amplió sus bases pero mantuvo



una dirección vertical, centrada en la fuerte personalidad de Carlos Pantoja. Poco a poco, en la organización se empezaron a generar conflictos muy fuertes por las contradicciones existentes entre discurso y práctica.

El segundo alcalde terminó su gestión abiertamente distanciado de Pantoja. El tercero logró mantener una relación cordial pero buscó mantenerlo distanciado para garantizarse una mínima autonomía en la gestión. El candidato al cuarto período fue impuesto por Pantoja y eso motivó la división interna, que en últimas fue la causa central -no la única- de la derrota electoral. A juicio de varios líderes locales, pertenecientes a la Convergencia, los electores votaron contra Pantoja y no contra el proceso.

Como movimiento político, la Convergencia atraviesa hoy por una delicada crisis, propia de su mismo

crecimiento. Esto, entre otras cosas, porque las pasadas elecciones locales pusieron en evidencia los pocos espacios democráticos que el movimiento tenía al interior. Mientras impulsaba la participación y la democracia entre los habitantes, no las practicó entre sus integrantes y en sus propias decisiones.

Si logra superar la crisis con las reformas políticas que las bases demandan, seguramente podrá proyectarse de nuevo, no sólo a nivel local, sino también departamental y nacional.

3.2 LA DIMENSION REGIONAL

Una pieza clave del proceso fue su proyección regional, la cual tiene dos componentes en su origen. El

primero hace referencia a la historia común de los municipios de la Provincia de Obando. El segundo es el argumento expuesto por Eduardo Realpe -alcalde 1992-94-, quien señalaba que «es necesario y conveniente garantizar el adecuado desarrollo de los vecinos para evitar la migración hacia Ipiales».

Desde la primera alcaldía se comenzó a impulsar la integración regional y el instrumento que se desarrolló para ello fue la Asociación de Municipios de la Provincia de Obando. Durante los seis años, los 13 municipios de la Asociación han impulsado proyectos en diversos sectores,¹² unos con más dinámica que otros, pero en general la integración ha sido un factor de avance. Durante el trabajo de campo fue posible visitar tres municipios vecinos y los respectivos alcaldes manifestaron las enormes



mental ha tenido en este proceso. Durante el trabajo de campo tuve la oportunidad de escuchar una intervención del Gobernador de Nariño, con motivo de la inauguración de unas instalaciones municipales. Allí el gobernador reconocía la ausencia del departamento y dijo que Ipiales había logrado todos estos resultados a pesar de esa instancia. Estas apreciaciones fueron confirmadas por funcionarios departamentales, quienes ven en Ipiales a una organización más efectiva que la de ellos.

4. LA MINGA

En los dieciseis municipios estudiados uno de los principales elementos comunes y quizás el más importante factor explicativo del buen desempeño y de la capacidad de gestión es la participación civil y privada. Entre todos ellos, el caso de Ipiales sobresale por la recurrencia y la particularidad de las mingas.

Es necesario aclarar que la minga no es una figura nueva en la región. Por el contrario, su práctica, con mayor o menor intensidad se ha mantenido. La Convergencia lo que hizo fue integrarla a sus procesos de gestión y potenciarla en busca del desarrollo regional.

Aun cuando se dieron otras vías y formas de participación, como por ejemplo en comités e instancias para la selección de los proyectos a realizar, en todas las entrevistas y en los talleres se reconoció que la minga es la práctica que más fácilmente convoca a la ciudadanía.

En la forma más usual de minga promovida por la alcaldía, el gobierno local aportaba la dirección

bondades de la asociación.

La Asociación tiene su sede administrativa en Ipiales. Este facilita las instalaciones y paga a varios funcionarios de la entidad. Esta organización es además un canal para la gestión de recursos nacionales.

En proyectos de la Asociación de Municipios aplican también el es-

quema de las mingas. Por ejemplo concentran toda la maquinaria de todos los municipios en uno de ellos - de acuerdo con una programación anual- y le ayudan al anfitrión a ejecutar algún proyecto: apertura o mantenimiento de vías, calles, acueductos, etc.

Vale la pena señalar la poca relevancia que la instancia departa-

técnica, la maquinaria, los materiales y parte de la fuerza de trabajo que requería la obra; la comunidad participaba con su mano de obra y con alimentos y bebidas para todos los participantes de estas agotadoras jornadas que solían culminar a altas horas de la noche.

Era frecuente que los directivos de la Secretaría de Obras y de Empobando, los organismos que ejecutan las obras en Ipiales, y en ocasiones el alcalde, participaran en ellas lo cual contribuía a elevar la motivación tanto de los funcionarios como de la propia comunidad.

La participación civil es un factor permanente en los procesos locales. A mi juicio, tiene la virtud de que no se convirtió en un programa de una dependencia como sucede en la mayoría de los municipios e instituciones, sino que es una práctica cotidiana de la organización en su conjunto.

La minga es una institución revigorizada que los dirigentes aplicaron de diversas formas, como por ejemplo:

* En proyectos directos con la comunidad: pavimentación de calles, construcción y mantenimiento de escuelas, etc. Por ejemplo, para pavimentar una calle, los habitantes suministraban el cemento y mano de obra, el municipio suministraba la gravilla, asesoría y dirección técnica, mano de obra y maquinaria.

* En proyectos interinstitucionales como la construcción del terminal de transporte, se reunía a los trabajadores, a los técnicos y la maquinaria de las diferentes instituciones del municipio. Cada entidad

aportaba trabajo y conocimiento de acuerdo con el área específica de desempeño.

5. DESEMPEÑO

Durante estos seis años, la acción de la municipalidad se extendió a casi todos los sectores y aspectos de la vida local. Servicios públicos domiciliarios, educación, salud, cultura, ecología, desarrollo comunitario o aseo, son quizás los más relevantes. La Convergencia se empezaba a planear el desarrollo productivo como el nuevo reto para finalizar el siglo y se suponía que ese sería uno de los frentes principales del alcalde 95-97.

Desde el punto de vista de la eficiencia productiva, se destacan los ahorros en costos generados por la participación comunitaria en la ejecución de las obras, que además era realizada directamente por el Municipio (prescindiendo de contratistas). En términos generales, las principales características del desempeño logrado se pueden resumir así:

- Se avanzó de manera sustancial en la resolución de los problemas de agua potable, con énfasis en las zonas urbanas pero sin descuidar las rurales,
- Las vías han sido centrales en la gestión de los tres alcaldes,
- Se hicieron esfuerzos importantes en materia educativa pero el déficit y los problemas del sector eran tan grandes y agudos que aun faltan muchos por resolver.
- Las vías han sido el principal frente de acción de la Asociación de Municipios,
- Se lograron avances significativos en materia de ingresos, tanto por generación de ingresos propios¹³ como por la gestión ante entidades nacionales. Las particularidades de cada sector se pueden resumir así:

5.1 AGUA POTABLE

A los problemas de acueducto y alcantarillado le dedicaron un enorme esfuerzo durante el período analizado. Se puede decir que el problema está resuelto para la mayor parte de la población rural y para toda la del casco urbano.

El agua cumple con las normas de calidad y dispone de la respectiva certificación de calidad. La continuidad en el servicio es del 100%.

La ejecución directa de las obras ha presentado un notable ahorro de recursos; varios de los proyectos ejecutados permitirán una mejora del desempeño financiero de la empresa de acueducto -Empobando- cuando la infraestructura en construcción comience a operar.

Las opiniones expresadas no indican que hayan sido especialmente favorecidos los sectores de altos ingresos. Los barrios que carecen de un servicio adecuado actualmente son de clase media y las dificultades para la prestación del servicio obedecen a factores técnicos causados por diferencias de altura. En el sector rural se ejecutaron obras importantes en redes como Las Lajas.

Cabe destacar que el Municipio administra el sector desde hace unos tres años (segunda alcaldía popular), como resultado del proceso iniciado por Pantoja, cuando el municipio mismo debió proceder a liquidar la Empresa Departamental, en vista de la incapacidad del Departamento para hacerlo.

En efecto, la quebrada empresa departamental de agua -en realidad se trataba de una entidad del

orden nacional con jurisdicción en todo Nariño- debía ser liquidada y a cada municipio debía entregársele lo correspondiente. Por la magnitud del problema nadie se quería hacer cargo del proceso. No obstante, Ipiales adquirió, saneó y liquidó la empresa y de paso aseguró el control de su propio acueducto.

Esta fue una importante experiencia gerencial que sirvió además como escuela de formación para diferentes cuadros de la Convergencia, en particular para el tercer alcalde Eduardo Realpe.

5.2 EDUCACION

Hubo un esfuerzo importante para resolver las necesidades de este sector. Aun así fue insuficiente por los problemas de cobertura que tienen. Con el apoyo de la Universidad Pedagógica Nacional formularon un plan de desarrollo para el sector y señalaron los principales elementos de ajuste institucional para poner en práctica el plan formulado.

Este trabajo fue el principal instrumento orientador de la gestión del sector, que ahora cuenta con una secretaría que se encarga del asunto. Siguiendo su filosofía, ellos manejan su sector educativo de manera autónoma con respecto a la Secretaría Departamental de Educación, cuyo secretario, refiriéndose a Ipiales dijo «ellos lo hacen bien».

Hay una ausencia importante de programas de educación superior y en general este fue un reclamo de los participantes en el taller con la comunidad. La cobertura en primaria es del 80% y en secundaria del 42%. Se destaca el retraso en la cobertura en el nivel preescolar: 10%.

Al sector educación se le ha prestado atención durante el período analizado, pero no ha sido el prioritario. Carlos Pantoja, quien monitorea y orienta constantemente el avance de la administración municipal, admite que hasta el momento la inversión social ha sido descuidada pues la prioridad era avanzar en el desarrollo de los servicios públicos domiciliarios y en la infraestructura vial.

Según Pantoja, era necesario y prioritario garantizar las mínimas y adecuadas condiciones de vida a los ciudadanos para luego si ocuparse de los demás aspectos.

El sector educativo fue conducido hasta 1992 por la Secretaría de Desarrollo Comunitario pero en ese año se creó la Secretaría de Educación. Como ya se dijo, la principal tarea de Gobierno fue la elaboración del Plan de Desarrollo Educativo, gestado por activistas del magisterio con asesoría de la Universidad Pedagógica Nacional y adelantado con una metodología participativa.

5.3 VIAS

Desde el punto de vista de la eficiencia, se destacan los ahorros en costos generados por la participación comunitaria en la ejecución de las obras, que además es realizada directamente por el Municipio.

El sector recibió una buena atención en las alcaldías populares; se destaca el gran avance en la pavimentación de vías urbanas y en la apertura de vías rurales. No se encontraron sesgos en favor o en contra de barrios o veredas.

Durante este período, la contratación de obras en Ipiales fue muy

poco común, pues el Municipio se propuso y logró mejorar su capacidad operativa y prefiere la ejecución directa. En esa medida fue poco el aporte de mano de obra que se hizo a través de contratación con empresas.

Sin embargo, cuando se requirió diseñar obras de cierta complejidad se contrataron firmas consultoras que contaban con el personal necesario para el efecto; estas firmas podían tener asiento en Ipiales, Pasto o fuera de allí.

6. IPIALES: MUNICIPIO, ESTADO, EMPRESA AÑO 2.000

El desarrollo institucional se dio bajo parámetros de eficiencia y eficacia propios de la gestión privada y al mismo tiempo contrarios a la lógica del modelo económico y estatal que se impone. Es decir, creció el aparato público y su radio de acción y se evitó la privatización.

En un corto período pasó de tener unos pocos funcionarios y una pequeña organización a contar con más de 300 empleados y varias secretarías, entidades sectoriales descentralizadas funcionalmente, en especial para lo relativo a la prestación de servicios públicos domiciliarios y algunas entidades mixtas como en el caso de las telecomunicaciones. Este crecimiento burocrático estuvo acompañado por un importante esfuerzo de profesionalización de la administración local.

La administración local asumió el reto y el compromiso de garantizarle a sus ciudadanos la prestación suficiente y adecuada de los servicios básicos con miras a propiciar y asegu-

rar el desarrollo integral de los habitantes y de la región en su conjunto.

A su vez, durante este período desarrollaron habilidades de negociación en diferentes campos. Desde la liquidación de empresas -como ya mencioné-, hasta la consecución de recursos por diversas vías. En esta materia, además de las convencionales, cabe destacar que buena parte de la maquinaria del municipio se adquirió por medio de leasing.

Cada uno de los tres alcaldes electos introdujo elementos y estilos nuevos, pero en todos fue común el trabajo hombro a hombro con los ciudadanos y con sus colaboradores. Por ejemplo, Eduardo Realpe, no atendía

los problemas ciudadanos en su oficina. Con su equipo de gobierno, se reunía con los habitantes en su barrio, en el lugar del problema, y de preferencia al finalizar el día cuando la mayoría de los ciudadanos habían terminado su jornada laboral y podían estar presentes en la reunión.

Para los sectores analizados se encontró que en el período hubo un importante avance en capacidad, superior en los sectores de agua y vías. En ninguno de los tres casos se encontraron señales de que la capacidad estuviera limitando el desempeño.

Desde el punto de vista del personal se encontró que aproximadamente un 17% estaba inscrito en la

carrera administrativa. La mayoría de los funcionarios considera que trabajar en la administración municipal es una buena oferta laboral por las oportunidades de capacitarse y ascender.

Durante las tres alcaldías se dio un constante fortalecimiento y mejoramiento de la infraestructura y los equipos del municipio. Edificios nuevos o remodelados, buenos y suficientes equipo de oficina y maquinaria se observaron recurrentemente.

En cuanto a tecnologías administrativas puedo afirmar que los tres sectores analizados cuentan con un plan de desarrollo específico y que la estructura administrativa, tanto en lo jurídico como en lo real es bastante descentralizada.



Existe una fuerte capacidad para la gestión de proyectos pero hay algunas debilidades en los mecanismos de control locales.

En toda la organización municipal había una gran mística por su trabajo. Las jornadas se extendían hasta la noche e incluso hasta la madrugada, sin que eso implicara pago de horas extras o compensatorios.

Llamó la atención la Secretaría de Obras. De nivel directivo, profesional y técnico eran solo 8 personas, los demás -unos 20- eran operarios. No tenían secretaria, cada uno preparaba sus documentos, manejaba su correspondencia y realizaba sus llamadas.

Por política institucional, el municipio era ejecutor de sus obras y subcontrataba muy poco, casi que lo que estrictamente requerían por no disponer ellos de la tecnología o la experiencia. En esa medida se constituyeron como empresa y actuaron como tal, con mucha efectividad.

Cada funcionario se sentía gerente de lo suyo, conocía en gran medida lo que hacía el conjunto de la organización y fácilmente trabajaban interinstitucionalmente.

Era bajo el consumo de cigarrillo y café en las oficinas, hasta el punto que en algunas de ellas ni siquiera tenían forma de prepararlo.

La organización se asumió como una escuela para preparar a sus propios cuadros, lo que se tradujo en rotación de los funcionarios por diferentes cargos y dependencias. Tanto Realpe -el tercer alcalde- como Javier Cabezas -el candidato de la Convergencia en las últimas elecciones- se formaron en esa escuela.

El sentido de pertenencia es bastante desarrollado, no sólo con respecto a la entidad, sino también hacia la convergencia.»¹⁴

Un magnífico ejemplo de esta organización en marcha, lo pudimos apreciar con motivo de una comunicación que Findeter le envió al alcalde durante los días de nuestra permanencia allí. La financiera había destinado ochocientos millones para un proyecto de acueducto en Ipiales. El municipio ejecutó la obra en su totalidad -sin subcontratar- y sólo gastó la mitad del dinero. No está por demás señalar que Findeter en una posición limitada y desestimulante les quitó los cuatrocientos millones restantes.

6.1 La dimensión humana

* Aproximadamente 40 de los 211 empleos del sector central de la administración local estaban ocupados por profesionales, la gran mayoría jóvenes. El sector descentralizado estaba dirigido por personas de un perfil similar.

* En opinión de un funcionario de la Secretaría de Salud, la formación y juventud del personal, unida a la autonomía que se les dio para dirigir los asuntos a su cargo fueron claves para su éxito.

* Para evitar problemas de inflexibilidad de la planta de personal, buena parte de los obreros se contrató por el sistema de jornales.

* Hasta la época en que realicé el trabajo de campo, el municipio no había utilizado el mecanismo de concursos para vincular personal de carrera en el sector central -al respecto la jefe de personal dijo que no había existido voluntad para hacerlo-. Tan sólo 37

funcionarios habían sido inscritos en la carrera y los demás, que no cumplían requisitos, estaban nombrados provisionalmente. Los criterios para designar el personal de libre nombramiento y remoción fueron técnicos pero los factores políticos también tuvieron incidencia.

Esto se pudo corroborar en un taller con los funcionarios. En él, 7 de los 15 participantes al ser interrogados sobre las razones por las cuales habían permanecido en el cargo luego de un cambio de gobierno, admitieron que las amistades políticas con el Alcalde o un concejal los habían favorecido. La confianza de los funcionarios en que la ley de carrera administrativa los ayude a mantener su estabilidad gracias a su buen desempeño no es muy grande, tan sólo 7 de 15 entrevistados mostraron alguna confianza sobre el particular.

* En el taller con funcionarios, la gran mayoría manifestó que la función pública en el municipio era una buena oferta laboral debido a la oportunidad de capacitarse, a las posibilidades de ascenso, al salario y a la estabilidad.

* La estabilidad media de una pequeña muestra de funcionarios fue de 2 años y 3 meses, pero la moda de la misma muestra se aproximó a los 3 años. Sin embargo, la mayoría de los funcionarios directivos entrevistados manifestó que están vinculados a la administración desde la primera alcaldía popular, es decir, antes de 1990. Esto indicaría que la estabilidad no es homogénea para todos los cargos y que los de mayor jerarquía suelen estar ocupados por personal con experiencia en la administración y sobre cuya capacidad no existen dudas.

* Algunos de estos funcionarios narraron su tránsito por distintos cargos y niveles jerárquicos durante los últimos 6 años. Según ellos, esta experiencia les sirvió para formarse como funcionarios y ocupar hoy las posiciones más altas. Dos buenos ejemplos son el Secretario de Educación y el mismo Alcalde. El primero, un maestro, comenzó como asistente durante el gobierno de Carlos Pantoja. El Alcalde Realpe inició como parte del equipo de la reforma administrativa en 1988, pasó luego al cargo de gerente liquidador de la extinta Emponariño y posteriormente a la gerencia de Empobando; por último fue seleccionado por su movimiento político para la candidatura a la Alcaldía.

* Se encontraron algunas deficiencias en el manejo del personal docente a cargo del municipio pues no está siendo remunerado de acuerdo a lo establecido en el cargo y un docente manifestó que se estaban haciendo traslados de personal sin criterios técnicos.

* No existen programas predefinidos de capacitación de funcionarios con proyectos o acciones específicas identificadas y la jefe de personal manifiesta que los recursos destinados al efecto son insuficientes. Sin embargo, la Alcaldía cofinancia el 50% de los estudios técnicos realizados por 25 funcionarios. El sector salud es autónomo y activo en materia de capacitación; los funcionarios manifiestan que allí hay más facilidades para recibir cursos. Los oferentes para este sector son más especializados.

* En materia de evaluación y monitoreo, se encontró que es más o menos generalizada en los niveles más altos de la organización, en los que suelen convocarse reuniones trimes-

trales para revisar el avance de las tareas de cada quien. La evaluación del personal inscrito en carrera comenzó a realizarse en septiembre por mandato legal.

* Buena parte de la motivación del personal proviene de la autonomía que se les ha dado y de una cultura organizacional basada en valores de rectitud, servicio, eficacia y eficiencia, que son practicados y difundidos por los superiores, lo cual favorece la consistencia de la cultura.

* Varios de los funcionarios entrevistados, particularmente los del nivel profesional, manifestaron que sus salarios no son satisfactorios. Sin embargo, les atrae más la posibilidad de servir auténticamente al municipio. Actividades como las mingas, dicen los funcionarios de la secretaría de obras, son también muy motivantes.

6.2 Infraestructura y equipos (capital)

Para analizar la capacidad desde la dimensión de capital se consideraron dos componentes del mismo: aquél destinado a la prestación de los servicios y a la ejecución de obras, y el utilizado para la dirección y administración de esos servicios.

* En cuanto al primero puede decirse que el municipio es, en general, fuerte aunque sectores como el de educación presentan debilidades en cuanto a mantenimiento de escuelas. En materia de ejecución de obras el municipio cuenta con maquinaria suficiente¹⁵ y produce algunos de los insumos que requiere para su ejecución, por ejemplo tubos y postes de cemento, grava y recebo. En sectores como la salud, la cultura y el aseo también se observó la existencia de los edificios

y equipos necesarios.

* El capital destinado a la dirección y administración de los servicios presenta también fortalezas y progresos: los edificios de la administración central y de las entidades descentralizadas, la mayoría de reciente construcción, se hallan en buenas condiciones; están bien dotados de mobiliario y equipos y el uso del computador es extendido.

Como se dijo arriba, son escasas las ocasiones en que la Alcaldía recurre a contratistas privados para ejecutar obras o prestar servicios.

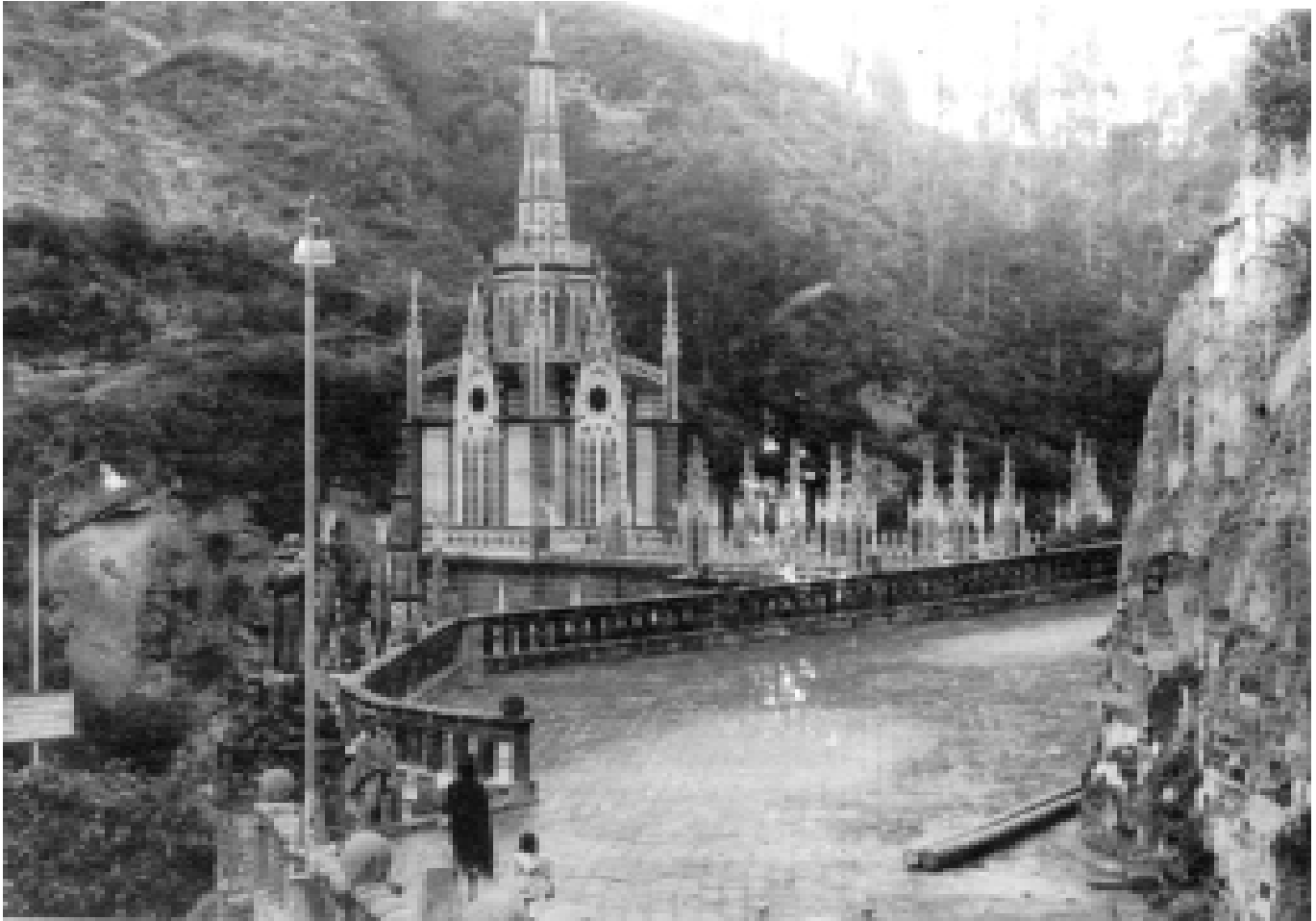
El sector privado local, agremiado en organizaciones de voluntarios como el Club de Leones y el Club Rotario ha aportado infraestructura para centros de atención al menor. En estos el municipio ha concurrido pagando los profesionales y dotando las instalaciones.

6.3 La Tecnología

* El proyecto político de la Convergencia Cívica Multipartidista -Municipio - Estado - Empresa - Año 2000- tiene importantes componentes administrativos.

* Considera que las normas de descentralización son una importante fuente de oportunidades para el municipio pues lo ubican en la senda del federalismo y que es necesario desarrollar una capacidad administrativa que llegue a superar a la del departamento.

* El claro liderazgo regional de Ipiales y la debilidad de la gobernación han permitido y dinamizado la formulación de programas y proyectos de amplia cobertura.



* Con base en los principios del proyecto político, se realizó una gran reforma administrativa en 1988, seguida de varios ajustes. La primera reforma fue realizada por Omar Villota y Eduardo Realpe -segundo y tercer alcalde, respectivamente- y financiada por la GTZ-agencia de cooperación alemana-.

* Varios funcionarios manifestaron haber participado en ajustes de menor amplitud pero que redundaron en el mejoramiento de algún proceso. El diseño de todas las nuevas organizaciones ha sido realizado por funcionarios locales, incluido el alcalde.

* Además del plan de desarrollo municipal, elaborado durante la primera alcaldía y financiado por el DNP y el Banco de la República, Ipiales cuenta con planes sectoriales en las áreas de desarrollo educativo, salud, asistencia técnica agropecuaria, ordenamiento urbano y vial, vivienda de interés social, acueducto y alcantarillado (hasta el 2013), turístico, y de ordenamiento urbano de Las Lajas.

Algunos de estos planes han sido elaborados con asistencia técnica del DRI, la ESAP y de las Universidades Nacional y Pedagógica Nacional. Hay que destacar aquí que de los cuatro casos estudiados¹⁶, este es el único

que acudió al apoyo universitario para el desarrollo de sus programas.

* En el caso del sector salud se elaboró el plan para el primer nivel de atención, que les sirvió de base para descentralizarlo y al momento de la visita, se preparaba el correspondiente al segundo. La metodología fue participativa, dando cabida a los comités de participación comunitaria, las juntas de acción comunal y los representantes de las veredas, con quienes se identificaron necesidades y proyectos; no se contrataron consultores o asesores para el efecto.

* En el caso de la educación, un equipo de docentes «inquietos», como los

describió otro maestro propuso a Realpe incluir en su programa de gobierno una modernización del sector que ellos diseñaron con base en el diagnóstico educativo realizado en mayo de 1.992. El grupo pedagógico, como se les denominó, trabajó sobre 4 frentes: pedagógico, comunitario, docente y administrativo e infraestructura. Se usó la metodología de investigación-acción-participación.

Fuó nombrado un gerente del plan que es el secretario de educación y como resultados se produjeron 68 proyectos en todas las áreas mencionadas; se detectó la necesidad de aumentar la cobertura secundaria y de capacitar y sensibilizar a los docentes pues aunque habían aumentado en número su calidad no era muy buena. Para el diseño del plan, recibieron asesoría de la Universidad Pedagógica Nacional.

* Tanto la estructura jurídica del Municipio como la forma de operar de las dependencias y de sus funcionarios muestra la existencia de una estructura bastante descentralizada.

* Con respecto a la estructura orgánica, se observó que para los sectores de acueducto y alcantarillado, aseo, equipamiento urbano, transporte intermunicipal, vivienda, valorización, cultura, recreación y deportes, telecomunicaciones y televisión, existen entidades descentralizadas de diversa naturaleza -establecimientos públicos, empresas industriales y comerciales y sociedades de economía mixta y de capital interadministrativo-. Esto permite un manejo autónomo de su presupuesto, personal e inversiones.

* Las secretarías de tránsito, educación y salud, que aún pertenecen al sector central del municipio, cuentan

con facultad de ordenación del gasto hasta ciertos montos, la cual ha sido delegada por el Alcalde en sus secretarios.

* Las entrevistas a los jefes de sector dieron indicios de que gozan de niveles significativos de autonomía que les permiten dirigir los asuntos de su sector sin tener que esperar las decisiones que tome el alcalde, quien se ocupa sólo de los asuntos estratégicos para el municipio.

Durante los días en que se realizó nuestra visita mantuvieron reuniones con representantes de la multinacional SAMSUNG -con la que posteriormente contrataron la gestión de las telecomunicaciones en Ipiales y su modernización-, y con directivos de una universidad regional -con la que se estaba acordando la apertura de programas de formación técnica dirigidos a la población de la zona rural.

El alcalde mantiene control sobre sus secretarios y gerentes mediante reuniones periódicas en las que se evalúan los progresos de cada quien.

Sin embargo, este comportamiento no parece haberse arraigado suficientemente en todos los niveles de la organización pues en el taller de funcionarios algunos manifestaron no gozar de esa autonomía.

* Tanto en el sector central, como en el descentralizado, con excepción de algunos organismos, es generalizado el uso del computador y el almacenamiento de información en medio magnético. Los testimonios de varios funcionarios y sus opiniones en el taller realizado con ellos parecen indicar que el uso de estos equipos es también generalizado, por lo menos entre aquellos funcionarios cuya labor lo requie-

re.

* El municipio cuenta con una Contraloría y una oficina de control interno, creada ésta durante la última administración.

* La revisión del informe de gestión de esa dependencia, incluido en uno global entregado por la administración Realpe en diciembre del año pasado, no muestra claridad acerca del rol de la oficina pues a la vez que controla, ha «conseguido recursos bancarios» para «los diferentes proyectos de inversión contemplados en el programa de gobierno, además de las gestiones financieras para la adquisición de maquinaria pesada y vehículos que posee el Municipio».

Sin embargo, en el taller con funcionarios, la creación de esa dependencia fue la segunda reforma administrativa de mayor recordación, después de la instauración de la carrera administrativa.

* No se encontró evidencia de que el personero jugara un papel relevante como organismo de control. La Procuraduría General de la Nación ejerce sobre los funcionarios locales la potestad disciplinaria, que ha ejercido en varias ocasiones sobre diversos funcionarios, incluido el alcalde, a los que se han aplicado sanciones que van desde amonestaciones y multas hasta la destitución.

* La debilidad del sector privado local ha dificultado que se presenten transferencias de tecnologías administrativas hacia el sector público. En sectores como el de aseo se han aprovechado experiencias de empresas públicas de otras ciudades, con base en las cuales se han diseñado las organizaciones y servicios locales.

* En el sector de telecomunicaciones se encuentra un interesante caso de transferencia de tecnología de la multinacional SAMSUNG a Teleobando, cuyos funcionarios «serán asesorados y capacitados en los conocimientos de la telefonía pública», según anuncia un aviso publicado recientemente en la prensa nacional¹⁷.

* Un buen indicador de la capacidad del gobierno local, o por lo menos de la opinión y confianza que sobre él tienen los ciudadanos lo arrojó la encuesta aplicada en el municipio¹⁸, en la que se interrogaba sobre «quién podría administrar mejor los servicios de agua potable, escuelas públicas y construcción, reparación y mantenimiento de vías», dando como opciones a la empresa privada y a los gobiernos nacional, departamental y local. En dos de los tres casos -agua potable y vías- los entrevistados manifestaron su preferencia por la alcaldía (40,8% y 39%, respectivamente). Sólo en materia de escuelas públicas prefirieron al gobierno nacional (36%) dejando en un segundo lugar a la alcaldía (33,5%).

* El 66% tenía más confianza en la alcaldía municipal que en el gobierno nacional (24% manifestó oposición a esa idea).

* La importancia que ha adquirido el gobierno local se plasma en el hecho de que un 90% de los encuestados consideren que para el progreso del municipio es más importante el alcalde que el gobernador (81%) y que el presidente (78%).

7. CONCLUSIONES

- Los procesos de cambio económico y técnico, de reforma del Estado y de descentralización adquieren formas y características particulares en cada región y localidad.

- Los procesos locales obedecen más a las propias sinergias que inducciones o direcciones externas.

- La participación ciudadana es un componente fundamental de los procesos de desarrollo.

- Por la vía del proyecto político regional, en este caso de la Convergencia, se expresan nuevas y ricas formas de liderazgo y de hacer política.

- Es necesario revisar el funcionamiento interno de los grupos y partidos políticos para hacerlos más democráticos.

- La instancia departamental, hoy por hoy, en Colombia, está sobrepasada por la velocidad y magnitud del cambio. Es necesaria y urgente su revisión y reforma.

- Los problemas e impactos de la apertura económica y del cambio técnico apenas empiezan a ser pensados por los gobiernos territoriales.

- Si bien esta experiencia no es representativa de las tendencias nacionales, sí es un buen ejemplo de lo que la descentralización puede implicar para el desarrollo local y regional.

- Las asociaciones de municipios son una buena opción, en especial para los municipios más pequeños y limitados.

- La presencia de la universidad en estos procesos es baja. Es conveniente

y necesario revisar el papel y el accionar de las instituciones de educación superior, en particular sus relaciones con los procesos sociales de su entorno.

7.1 La continuidad es la clave

La continuidad de los procesos que se dio entre los tres alcaldes populares fue sin lugar a duda uno de los factores que contribuyó a los niveles de desempeño alcanzados y al desarrollo institucional logrado.

A pesar de las diferencias -ideológicas y de estilo- que se presentaron entre los alcaldes del período, los lineamientos generales del rumbo del proceso se compartieron y no se desgastaron energías deshaciendo lo del antecesor. Por el contrario, cada momento del proceso correspondió a la continuación de lo iniciado o avanzado por el anterior.

Sin duda alguna, el caso de Ipiales no es un éxito en todos los frentes. Ha tenido fallas y desaciertos. Quizás la más relevante sea precisamente en el campo político: la democracia que se quería impulsar en el entorno no se aplicó en casa y poco a poco la Convergencia cayó en modelos hegemónicos, verticales y no democráticos en su interior. Ante la población esto apareció como una nueva forma de clientelismo y de imposición por parte de la nueva clase dirigente.

A pesar de los importantes logros de la gestión de la Convergencia, en los pasados comicios locales los ciudadanos dieron un rechazo abrumador al estilo que adquirió el movimiento político en la última etapa. Los triunfadores iniciaron su gestión con la consabida reforma administrativa.

Independientemente del futuro del proceso de Ipiales, es tiempo de no seguir repitiendo la historia. Es necesario construir memoria institucional, respetar y profundizar los procesos y avanzar en el desarrollo local.

No se trata de abandonar el sentido crítico pero sí de evitar que este se convierta en la expresión del Atila que pareciera que todo dirigente lleva por dentro. Es necesario evaluar y de ser necesario cambiar, pero de manera constructiva y no con el viejo estilo de la tierra arrasada.



CITAS

¹ Para más detalles ver: FISZBEIN, Ariel. Colombia: Estudio sobre la Capacidad de los Gobiernos Locales, Documento Conceptual, DNP-World Bank, mimeo, Washington, 1.994.

² Los municipios estudiados fueron: Valledupar, San Juan Nepomuceno, Zapatoca, Piedecuesta Cucunubá, Zipaquirá, La Mesa, Líbano, Puerto Nariño, Ipiales, Puerto Tejada, Jamundí, Versalles, Belalcázar, Pensilvania y Manizales.

³ El desempeño hacía referencia a los avances, cambios o permanencias en la prestación de servicios por parte de la administración local. Bajo este eje se estudió la calidad, la cobertura, la continuidad de los servicios, así como el desempeño en el campo fiscal -tributación, recaudo, tarifas, créditos, etc- buscando establecer cuál fué el comportamiento financiero de la municipalidad.

⁴ La segunda dimensión, se concentró en el análisis de la capacidad de la organización municipal para el diseño, la ejecución y el control de sus políticas, programas y proyectos. En particular se indagó acerca del factor humano de la organización, de las tecnologías administrativas y de los recursos de capital. Incluyó además el análisis de la participación civil y de la privada en la acción organizacional y las relaciones con la clase política.

⁵ En tercer lugar, se analizaron los aspectos que se consideró explicaban mejor las causas, tensiones, conflictos o alianzas que daban cuenta de los niveles de desempeño y de la capacidad. Es decir cuales eran los factores explicativos que con mayor relevancia incidían en las transformaciones locales -tanto para favorecerlas, como para detenerlas-.

Los factores estudiados fueron: relaciones intergubernamentales, participación civil y privada, normatividad, cultura política, liderazgo, profesionalización y presencia de grupos guerrilleros, paramilitares o mafias.

⁶ Por norma constitucional los municipios participan con una suma creciente de los recursos de la Nación, cuentan con los impuestos sobre la tierra y los de industria y comercio que recaudan local y autónomamente y tienen acceso a diversos fondos de financiación y cofinanciación.

⁷ De acuerdo con la Constitución Política de 1.991 «los departamentos tienen autonomía para la administración de los asuntos seccionales y la planificación y promoción del desarrollo económico y social dentro de su territorio (...)» (artículo 298) en tanto que «al municipio como entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado le corresponde prestar los servicios públicos que determine la ley, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus

habitantes (...)» (artículo 311).

⁸ Hasta 1.988 los alcaldes colombianos eran designados por los gobernadores. Desde ese año se hace por elección directa de los habitantes de cada localidad. Los primeros dos periodos fueron de un par de años, el tercero -de transición- fué de dos y medio y a partir de 1.995 son de tres años.

⁹ La cabecera municipal está ubicada a 2.987 metros sobre el nivel del mar.

¹⁰ Carlos Pantoja fué el primer alcalde popular y ha sido el principal orientador de la Convergencia Cívica Multipartidista.

¹¹ Hay que anotar que la Constitución de 1.991 abre de nuevo la posibilidad de la existencia de esta unidad intermedia entre el municipio y el departamento, pero hasta la fecha su funcionamiento no ha sido reglamentado.

¹² Varios acueductos, urbanos y rurales, carreteras y escuelas forman parte de los proyectos que la Asociación ha apoyado en la región.

¹³ El crecimiento real de los ingresos locales fue del 62.4% entre 1.989 y 1.993. Ver «Colombia, Local Government Capacity: Beyond Technical Assistance» pág 7.

¹⁴ Diario de campo elaborado durante la visita al municipio en septiembre de 1.994 y complementado con posteriores entrevistas.

¹⁵ Un rápido inventario permitió registrar el siguiente equipo: 4 volquetas C-70, 1 vibrocompactador, 1 retroexcavadora, 1 cargador, 2 motoniveladoras, 2 buldózer, 2 mezcladoras y 1 compactador; equipos de topografía y comunicaciones. Estos equipos fueron adquiridos principalmente durante el primer gobierno popular.

¹⁶ Como investigador del proyecto realicé 4 de los 16 estudios de caso, fueron ellos Jamundí, Versalles, Puerto Tejada e Ipiales.

¹⁷ El Tiempo, 6 de noviembre de 1994, p. 21A.

¹⁸ Para complementar la información de los cuatro municipios más grandes del estudio, se diseñó y aplicó una encuesta entre 400 personas en cada caso.