

352.007 2
C822a

PROGRAMA DE MEJORAMIENTO INSTITUCIONAL A LAS
MUNICIPALIDADES DE LA COSTA PACIFICA CAUCANA Y NARIÑENSE

ASESORIA ADMINISTRATIVA A LOS MUNICIPIOS DE
NARIÑO Y CAUCA

DOCUMENTO CENTRAL

ESCUELA SUPERIOR DE ADMINISTRACION PUBLICA, ESAP.
CORPORACION AUTONOMA REGIONAL DEL CAUCA, C.V.C.
GOBERNACIONES DE LOS DEPARTAMENTOS DE CAUCA Y NARIÑO

BOGOTA, D.E., ENERO DE 1985

Copia No Controlada CVC

08484

DELFIN ACEVEDO RESTREPO
Director General ESAP

HECTOR SANIN ANGEL
Subdirector CINAP

JOSE EDUARDO GOMEZ FIGUEREDO
Director Programa ESAP-CVC

ESCUELA SUPERIOR DE ADMINISTRACION PUBLICA, ESAP.
Centro de Investigaciones en Administración Pública, CINAP.

Copia No Controlada CVC

DIEGO ESCOBAR ALVAREZ
Director Regional ESAP - Valle

OLGA DE LOURDES B. DE GUERRERO
Directora Regional ESAP - Nariño

MARCO AURELIO HURTADO JIMENEZ
Coordinador Regional ESAP - Cauca



CORPORACION AUTONOMA REGIONAL DEL CAUCA
DOCUMENTO N.º 1.122

Copia No Controlada CVC

OSCAR E. MAZUERA GONZALEZ
Director Ejecutivo CVC

HELI NESSIM
Director PLADEICOP

ANA ISABEL ARENAS S.
Jefe de Desarrollo Social de PLADEICOP

FERNANDO ORTIZ BONILLA
Jefe División Programación y Control PLADEICOP

CESAR GUERRERO SANCHEZ
Jefe de Grupo Institucional PLADEICOP

CORPORACION AUTONOMA REGIONAL DEL CAUCA, C.V.C.
PLAN DE DESARROLLO INTEGRAL PARA LA COSTA PACIFICA, PLADEICOP

Copia No Controlada CVC

GRUPO TECNICO

Director del Programa: EDUARDO GOMEZ FIGUEREDO

Asesora en Bogotá: CELMIRA MARIA JANER CUERVO

ZONA DE TUMACO

Tumaco: NICOLAS SANCHEZ RIVERA
ALFONSO RODRIGUEZ CAGUA
Coordinadores Zonales

Francisco Pizarro: ALDEMAR PUENTES AROS
Asesor Municipal

ZONA DE BARBACOAS
Barbacoas: ALBA LILIA ANGULO R.
Coordinador Zonal

Roberto Payán: OMAR RODRIGUEZ M.
Asesor Municipal

Maguf: JOSE LISANDRO MATEUS M.
Asesor Municipal

ZONA DE EL CHARCO

El Charco: EMILIANO ZAMBRANO R.
Coordinador Zonal

Mosquera:

GERMAN CUERVO C.
Asesor Municipal

Olaya Herrera:

YESID SAIZ MONROY
Asesor Municipal

ZONA DE GUAPI

Guapi:

JESUS ALBERTO OSORIO G.
Coordinador Zonal

Timbiquí:

HECTOR OSWALDO PRIETO CH.
Asesor Municipal

López de Micay:

JORGE EDGAR RAMIREZ
Asesor Municipal

Los Subdirectores del CINAP
que participaron en el Programa:

ALVARO IVAN VARGAS CASTRO
HERNANDO GONZALEZ S.
EDUARDO ROZO ACUÑA

Copia No Controlada CVC

MIEMBROS DEL COMITE TECNICO CONSULTIVO

Por la PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA,

Dra. STELLA BUCHELLI DE BENAVIDES - Secretaría de
Administración Pública

Por la ESCUELA SUPERIOR DE ADMINISTRACION PUBLICA - ESAP

Dr. HECTOR SANIN ANGEL - Subdirector CINAP

Dr. EDUARDO GOMEZ FIGUEREDO - Director Programa

Por la CORPORACION AUTONOMA REGIONAL DEL CAUCA, C.V.C.

- PLADEICOP -

Dr. HELI NESSIM M. - Director del Pladeicop.

Dr. CESAR GUERRERO SANCHEZ - Jefe de Grupo Institucional
PLADEICOP

Por la GOBERNACION DE NARIÑO

Dra. MERCEDES APRAEZ DE ORTEGA - Gobernadora

Dr. JAIRO QUINTERO - Jefe de Planeación Departamental

Por la GOBERNACION DEL CAUCA

Dr. DIEGO CASTRILLON ARBOLEDA - Gobernador

Dr. ALVARO ALVAREZ M. - Jefe de Planeación Departamental

Por la CORPORACION DE RECONSTRUCCION Y

DESARROLLO DEL CAUCA - C.R.C.

Dr. JOSE ARQUIMEDES DE ANGULO - Director Ejecutivo

Por la CORPORACION AUTONOMA REGIONAL DE NARIÑO - CORPONARIÑO

Dr. HUGO ZAMBRANO CAMADER - Director Ejecutivo



CORPORACION AUTONOMA REGIONAL DEL CAUCA
DOCUMENTACION Y BIBLIOTECA

OTROS PARTICIPANTES EN EL COMITE TECNICO CONSULTIVO
DURANTE EL DESARROLLO DEL PROYECTO

Por la PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

Dr. MANUEL CERON - Delegado SAP

Por la ESCUELA SUPERIOR DE ADMINISTRACION PUBLICA - ESAP

Dr. ALVARO IVAN VARGAS CASTRO

Dr. HERNANDO GONZALEZ SILVA

Dr. EDUARDO ROZO ACUÑA

Por la CORPORACION AUTONOMA REGIONAL DEL CAUCA -C.V.C.

Dr. FERNANDO ORTIZ B.

Dra. ANA ISABEL ARENAS S.

Por la GOBERNACION DE NARIÑO

Dra. MYRIAM PAREDES AGUIRRE

Dr. ALBERTO DIAZ DEL CASTILLO

Dr. ALVARO MONTENEGRO

Dra. GRACIELA VINUEZA DE MORA

Por la GOBERNACION DEL CAUCA

Dr. OSCAR CALVACHE ROSAS

Dr. JULIO ARBOLEDA VALENCIA

Por la CORPORACION DE RECONSTRUCCION Y
DESARROLLO DEL CAUCA - C.R.C.

Dr. JOSE JOAQUIN SALAS LEZACA

INDICE

	Pág.
INTRODUCCION	
I. ANTECEDENTES	1
II. LA ORIENTACION DEL PROGRAMA	9
A. MARCO DE REFERENCIA INSTITUCIONAL	9
B. EL PROGRAMA ESAP-CVC	13
III. ASPECTOS METODOLOGICOS	17
A. MARCO CONCEPTUAL	20
B. PROCESO METODOLOGICO	22
IV. LA ORGANIZACION Y EL PAPEL DEL MUNICIPIO EN EL PROCESO DE DESARROLLO (Diagnóstico)	31
A. ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA MUNICIPAL	37
B. LA ORGANIZACION POR AREAS FUNCIONALES DE ACTUACION	57
C. FINANZAS MUNICIPALES	65
V. LOS RESULTADOS DEL PROGRAMA	75
A. ASPECTOS GENERALES	77

Copia No Controlada CVC

	Pág.
B. CRITERIOS QUE ORIENTARON EL DISEÑO DE PROYECTOS	79
C. PROYECTOS ELABORADOS	84
D. CAPACITACION	92
E. LIDERAZGO Y PARTICIPACION COMUNITARIA	101
VI. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	109
VII. BIBLIOGRAFIA	113
GLOSARIO	117
ANEXO FOTOGRAFICO	



INDICE DE GRAFICOS

	Pág.
No. 1 MARCO CONCEPTUAL - NIVELES DE ANALISIS	23
No. 2 PROCESO METODOLOGICO	30
No. 3 AREAS OBJETO DE ASESORIA	76
No. 4 CAPACITACION DE PERSONAL	93
No. 5 LIDERAZGO Y PARTICIPACION COMUNITARIA	100

INDICE DE CUADROS

	Pág.
No. 1 DATOS GEOGRAFICOS DEL AREA DEL PROGRAMA	8
No. 2 MARCO CONCEPTUAL PARA LA ORGANIZACION ADMINISTRATIVA MUNICIPAL	21
No. 3 NUMERO DE CARGO Y MONTO TOTAL DEL PRESUPUESTO MUNICIPAL	50
No. 4 SERVICIOS PUBLICOS MUNICIPALES	54
No. 5 ANALISIS SOBRE LA COMPOSICION DEL PRESUPUESTO DE INGRESOS Y EGRESOS	68
No. 6 DOCUMENTOS ELABORADOS EN DESARROLLO DEL PROGRAMA	90
No. 7 CURSOS, SEMINARIOS Y CONFERENCIAS DICTADAS EN DESARROLLO AL PROGRAMA DE MEJORAMIENTO INSTITUCIONAL	98

Copia No Controlada CVC

INTRODUCCION

En términos eminentemente jurídicos, la entidad municipal se compone de población, territorio y medios económicos necesarios para el cumplimiento de sus fines, que no son otros que la solución de necesidades, aspiraciones y expectativas de los habitantes que viven en su jurisdicción y que se resumen en la prestación de servicios públicos que satisfacen necesidades colectivas. Hoy no es posible desconocer que son muchos los municipios que no poseen los elementos citados, más que la parte geofísica en donde se enclavan, ya que la población emigra a las ciudades en busca de las comodidades de la vida moderna y como consecuencia lógica de tal emigración, la capacidad económica del ente disminuye en cifras próximas a su total desaparición, mientras que en los centros mayores se generan nuevas demandas de empleo, servicios y recreación, producto de un acelerado proceso de urbanización. Al margen de la insatisfacción e incomodidad del habitante de la pequeña localidad, la falta de medios económicos en la entidad, produce como consecuencia obligada, el que contemplemos infi-

nidad de municipios que día a día pierden su base poblacional, arrastrando una vida lánguida, sin créditos, agobiados de deudas e incluso sin capacidad de robustecer su economía, situación que dá lugar a plantear la problemática del pequeño municipio, estudiando y analizando las posibles formas que coadyuven a solucionarla.

Es abundante la literatura sobre estos aspectos, como también son numerosas las fórmulas-alternativas, que se han planteado desde la supresión de municipios, la creación de órganos supramunicipales (Asociaciones de municipios, Areas Metropolitanas, Cooperativas), su robustecimiento económico (Ley 14 de 1983, Ley 7 de 1981); los programas de asistencia técnica y financiera (Departamento Nacional de Planeación, Fondo Financiero de Desarrollo Urbano, entidades descentralizadas nacionales y departamentales) y hasta los programas orientados a incrementar la capacidad gerencial del ente local, (Secretaría de Administración Pública y Escuela Superior de Administración Pública).

Estas últimas medidas tienen por objeto el que las entidades y organismos especializadas compartan las necesidades locales y ayuden con asistencia técnica, administrativa y financiera a los municipios que no pueden satisfacerlas.

En la solución de necesidades en materia de servicios públicos y comunales y de promoción del desarrollo económico local, los municipios comparten dificultades por la forma de distribución territorial de la población, falta de vías de comunicación por causas de carácter financiero y administrativo, por lo cual los organismos nacionales han venido sustituyendo a los gobiernos locales desde tiempo atrás. Esto explica el por qué en la mayoría de los municipios colombianos, los servicios de acueducto, alcantarillado, energía, teléfonos, educación y salud, entre otros, sean atendidos por organismos nacionales o departamentales sin ninguna participación del ente local.

La ESAP consciente de la necesidad de mejorar la capacidad gerencial técnica y operativa y de hacer efectiva la participación de las comunidades locales en el desarrollo del país, que es uno de los postulados más importantes, dentro del "Plan de Desarrollo Cambio con Equidad" y por invitación de la Corporación Autónoma Regional del Cauca, CVC, se vinculó al Plan de Rehabilitación, Reconstrucción y Desarrollo de la Costa Pacífica de Nariño y Cauca, específicamente al "Programa de Mejoramiento Institucional".

Estas acciones de recuperación de los gobiernos locales se orientaron hacia la asesoría y capacitación adecuada a los recursos humanos que las administran. Pretendió además, convertirse en garantía de un mayor aprovechamiento de obras de infraestructura y programas de fomento a la producción que quedarán en las municipalidades beneficiadas con el programa, como resultado de la ejecución del plan antes mencionado.

El presente documento recoge los resultados de las actividades de asesoría y capacitación, adelantadas en el litoral pacífico caucaño y nariñense, entre los meses de abril y diciembre de 1984.

Pretende servir como instrumento de evaluación, de consulta y orientación de funcionarios de la administración municipal, de profesores y estudiantes, y en general, de los profesionales y personas interesadas en las soluciones de los problemas municipales.

Constituyen el informe, seis (6) capítulos que resumen los aspectos más relevantes de la ejecución del Programa. El primero, "ANTECEDENTES" contempla las acciones adelantadas por la Corporación Autónoma Regional del Cauca, C.V.C., y la Escuela Superior de Administración Pública, ESAP y que finalizaron con la formalización del Convenio firmado entre estas dos entidades y las

Gobernaciones de los Departamentos de Nariño y Cauca, y la selección, inducción y capacitación del equipo de profesionales que participaron en su desarrollo.

El segundo, "LA ORIENTACION DEL PROGRAMA", cubre aspectos relacionados con su filosofía atendiendo a la naturaleza y alcances del mismo, dando especial énfasis a las características propias de los municipios beneficiados.

El tercer capítulo "ASPECTOS METODOLOGICOS", considera el marco conceptual y el proceso metodológico que orientaron el estudio. El primero divide la organización municipal en tres niveles de análisis: dirección, gestión y, normativo y procedimental, describiendo las características y los alcances de cada uno. El segundo, el proceso metodológico, contempla lo que fue, en general, cada una de las etapas seguidas en el análisis administrativo: diagnóstico, diseño, capacitación y asesoría de gestión y, evaluación y seguimiento.

El cuarto, "LA ORGANIZACION Y EL PAPEL DEL MUNICIPIO EN EL PROCESO DE DESARROLLO", analiza globalmente la problemática administrativa de las municipalidades, vale decir, los problemas que en las diferentes dependencias obstaculizan el normal funcio-

namiento de la administración.

El capítulo quinto, "LOS RESULTADOS DEL PROGRAMA", describe los criterios que orientaron el diseño de proyectos y sus contenidos según las áreas de actuación y las acciones adelantadas por los Asesores en sus respectivas municipalidades en materia de capacitación y motivación para la participación ciudadana.

El sexto capítulo está conformado por una serie de observaciones y recomendaciones producto de la experiencia vivencial en estas localidades.

Gracias a un esfuerzo colectivo de funcionarios de diferentes organismos de diferentes niveles de gobierno y de las comunidades, fue posible adelantar este programa. Participaron en su ejecución las autoridades y fuerzas vivas de los municipios de Tumaco, Francisco Pizarro, Barbacoas, Maguf, Roberto Payán, El Charco, Olaya Herrera, Mosquera e Iscuandé en el Departamento de Nariño; Guapi, López de Micay y Timbiquí en el Departamento del Cauca. Se vincularon también a su ejecución, los representantes y directivos de los gobiernos departamentales y las Corporaciones Regionales de Nariño y Cauca, de la Secretaría de Administración Pública de la Presidencia de la República y de la Corporación Autónoma Regional del Cauca, C.V.V.

I. ANTECEDENTES

Como resultado de la situación de emergencia ocasionada por el terremoto-maremoto del 12 de diciembre de 1979, que sacudió a la zona sur-occidental del país, sobre la Costa Pacífica, el Gobierno Nacional elaboró el Plan de Rehabilitación, Reconstrucción y Desarrollo de la Región de la Costa Pacífica de Nariño y Cauca, y encomendó su ejecución a la Corporación Autónoma Regional del Cauca, C.V.C.

Dentro de los componentes del plan se concibió el "Programa de Mejoramiento Institucional" como medio para elevar la capacidad técnica, administrativa y financiera de los municipios de la zona y asesorar en la gestión de los servicios públicos resultado de la ejecución del Plan.

Para iniciar la preparación, formulación y ejecución del programa, la CVC consideró conveniente levantar un diagnóstico de la situación administrativa de 8 municipios, calificados como prioritarios, con el fin de sistematizar la información y elaborar un proyecto

básico que sirviera de guía a las entidades o firmas consultoras que estuvieren en condiciones de brindar los servicios de capacitación y asesoría.

Esta primera etapa del programa se inició en febrero de 1983 y terminó en junio del mismo año, con la presentación del "Proyecto de Asesoría y Capacitación en aspectos de Administración Municipal" ¹ en el cual la CVC plantea los requerimientos mínimos del programa.

La Secretaría de Administración Pública de la Presidencia de la República, propició los contactos iniciales de la Escuela Superior de Administración Pública, ESAP, con la Corporación Autónoma Regional del Cauca, CVC y se oficializaron según oficio de esta última entidad, el 25 de julio de 1983.

Con base en esta solicitud la ESAP presentó a comienzos del mes de septiembre de 1983, el documento "Términos de Referencia para la ejecución de un Programa de Asesoría y Capacitación en as-

¹ CVC, "Proyecto de Asesoría y Capacitación en aspectos de Administración Municipal", Cali, Junio de 1983.

pectos de Administración Municipal"² en el que se desarrollaron los objetivos, contenidos, cobertura, duración y costos, y que finalmente dieron paso a la firma del Convenio CVC-ESAP-Gobernaciones de los Departamentos de Nariño y Cauca, evento que tuvo lugar en la ciudad de Pasto el 24 de marzo de 1984, mediante el cual la ESAP a través del Centro de Investigaciones en Administración Pública, CINAP, se comprometió a prestar sus servicios de asesoría y capacitación a las municipalidades de la Costa Pacífica Caucana y Nariñense.

En forma simultánea a este proceso de formalización de compromisos, y reconociendo la importancia del programa, la ESAP, conjuntamente con la CVC, inició el proceso de selección y formación del grupo de Asesores Municipales que habría de participar en su ejecución.

En efecto, en la semana del 2 al 7 de marzo, estas dos entidades adelantaron un Seminario de Inducción e Inscripción al Programa, con el propósito de difundir los objetivos del proyecto, hacer conocer las características de la zona y las condiciones mínimas del

² ESAP-CINAP "Términos de Referencia para la ejecución de un Programa de Asesoría y Capacitación en aspectos de Administración Municipal" Bogotá, Septiembre de 1983.

desplazamiento, además de dar información general sobre las diferentes áreas de actuación.

Con base en este primer seminario, funcionarios del CINAP elaboraron la "Guía para la Selección de Personal"³, instrumento básico, inspirado en criterios objetivos y diseñado con el propósito de seleccionar un grupo de profesionales y practicantes (egresados todos de la ESAP) con las capacidades necesarias para participar como coordinadores y ejecutores de actividades de asesoría y capacitación en las diferentes áreas funcionales de la administración municipal y, donde se midió al profesional según las actitudes que ofreciere hacia la Administración Municipal, hacia el trabajo de grupo, la experiencia y capacidad individual en cuanto al manejo de sus relaciones interpersonales a situaciones inesperadas, a su capacidad de crítica y de creatividad.

Todo esto, porque el CINAP, como dependencia ejecutora entendió que el éxito del programa radicaba en el papel que el Asesor Municipal podía jugar en ese proceso; que la dinámica de su desarrollo depende del grado de motivación y de habilidad para conducir los trabajos de grupos diversos. De ahí que el perfil del Asesor

³ ESAP-CINAP, "Guía para la Selección de Personal", Bogotá, marzo de 1984.

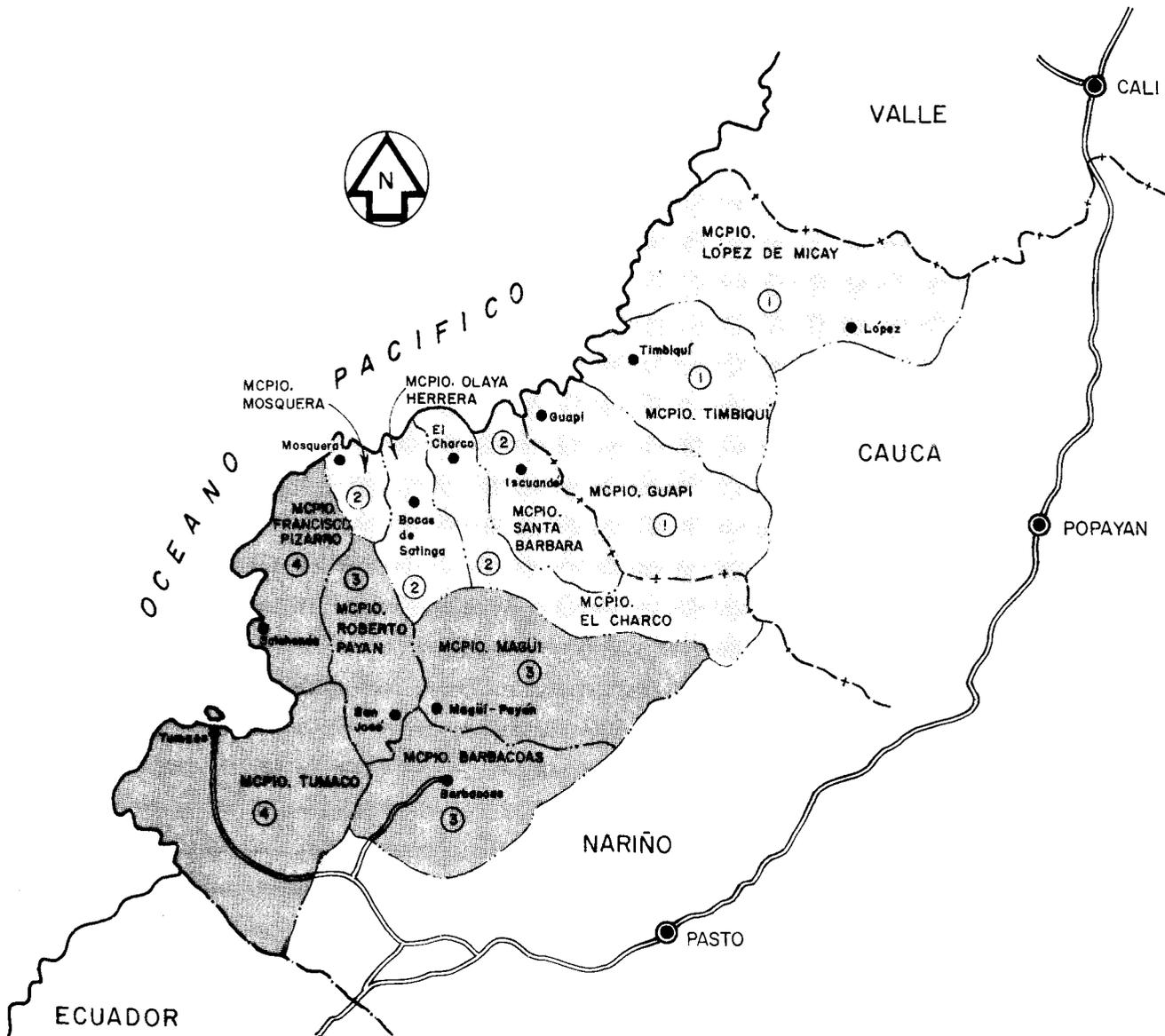
se concibiera a partir de su capacidad de liderazgo, como integrador, facilitador, negociador, y en definitiva, como agente del cambio efectivo.

Seleccionado el equipo de Asesores Municipales, los funcionarios del CINAP diseñaron el "Seminario de Capacitación para Coordinadores y Asesores Municipales"⁴ con el objeto de lograr cohesión y unidad grupal a través de la revisión y balance de conocimientos básicos, acercándose más a las condiciones ambientales y a las características de la problemática administrativa municipal; de proporcionar orientación acerca de las técnicas administrativas más adecuadas a la labor de asesoría y capacitación y sobre todo de hacer una reflexión en torno a aspectos de comportamiento, comunicación, relación de ayuda, adaptación e interacción que influyen en la eficacia de los resultados esperados. Este seminario, que tuvo respaldo institucional, se ejecutó entre el 9 y el 18 de abril de 1984 y se entregó certificado de aprobación a quienes en él participaron.

Otra etapa y tal vez la más productiva, la constituyó el trabajo de grupo durante más de un mes (19 de abril al 25 de mayo) del

⁴ ESAP-CINAP. "Seminario de Capacitación para Coordinadores y Asesores Municipales". Bogotá, abril de 1984.

equipo ya seleccionado. En este período, los Asesores Municipales se dieron a la tarea de adelantar un análisis comparativo sobre los documentos de diagnóstico elaborados por la CVC, debatieron sobre la situación de áreas-problema, los tratamientos requeridos, la adaptación de tecnologías, el diseño de modelos, entre otros, que coadyuvaron a fortalecer las relaciones de ayuda y a que cada uno de los participantes se apropiara y se comprometiera con la ejecución del programa.



CONVENCIONES

- LIMITE INTERNACIONAL
- - - + - - - LIMITE DEPARTAMENTAL
- LIMITE MUNICIPAL

⊙ CAPITAL DEPARTAMENTAL

● CABECERA MUNICIPAL

- REGION A
 - 1 AREA DE GUAPI
 - 2 AREA DE EL CHARCO
- REGION B
 - 3 AREA DE BARBACOAS
 - 4 AREA DE TUMACO

CORPORACION AUTONOMA REGIONAL DEL CAUCA
DOCUMENTACION Y BIBLIOTECA

CVC CORPORACION AUTONOMA REGIONAL DEL CAUCA
PLADEICOP

SUBPROGRAMA DE MEJORAMIENTO INSTITUCIONAL
(CONVENIO CVC-ESAP-GOBERNACIONES)
ZONIFICACION DE ACTIVIDADES
PROYECTO DE ADMINISTRACION MUNICIPAL

FECHA	PRESENTADO:	APROB:	APROB. CVC:	FIG:
23-04-85				1

Cuadro No. 1
DATOS GEOGRAFICOS DEL AREA DEL PROGRAMA

Municipios	Cabecera Municipal	Extensión Km ² (1)	Población Estimada 1982 (2)			Densidad Hab/km ²
			Cabecera	Resto	Total	
A. NARIÑO						
<u>Zona Tumaco</u>	-	3.760	70.091	59.927	130.018	34.6
Tumaco	Tumaco	2.860	68.291	57.356	125.647	43.9
Francisco Pizarro	Salahonda	900	1.800	2.571	4.371	4.9
<u>Zona Barbacoas</u>	-	6.068	7.370	26.713	34.083	5.6
Barbacoas	Barbacoas	1.900	6.000	14.168	20.168	10.6
Roberto Payán	San José	1.179	620	8.197	8.817	7.5
Magufí	Payán	2.989	750	4.348	5.098	1.7
<u>Zona El Charco</u>	-	5.112	7.898	35.735	43.633	8.5
El Charco	El Charco	2.095	2.600	15.234	17.834	8.5
Mosquera	Mosquera	575	900	2.243	3.143	5.5
Santa Bárbara	Iscuandé	1.300	998	6.788	7.786	6.0
Olaya Herrera	Bocas de Satinga	1.142	3.400	11.470	14.870	13.0
B. CAUCA						
<u>Zona Guapi</u>	-	3.582	9.262	43.365	52.627	14.7
Guapi	Guapi	2.688	7.000	13.209	20.209	7.5
López de Micay	López	3.101	855	17.735	18.590	6.0
Timbiquí	Sta. Bárbara de Timbiquí	1.813	1.407	12.421	13.828	7.6

(1) Cuadro No.1. Litoral Pacífico Colombiano "Mpios Cubiertos por el Plan de Desarrollo Integral para la Costa Pacífica Colombiana", Datos Ajustados CVC.

(2) Cuadro No.2. Litoral Pacífico Colombiano "Población Total de los Municipios 1973-1982".

FUENTE: DNP-CVC-UNICEF. "Plan de Desarrollo Integral para la Costa Pacífica Colombiana, Tomo 1, Cali, noviembre de 1983.

II. LA ORIENTACION DEL PROGRAMA

A. MARCO DE REFERENCIA INSTITUCIONAL

La política social del Plan de Desarrollo 1983-1986 "Cambio con Equidad" se sustenta en el hecho de que la modernización de la administración, la descentralización, la planificación, la integración y la participación permiten ampliar la cobertura de los servicios sociales, asegurando condiciones mínimas de justicia y equidad en el país.

La ESAP como parte importante en el engranaje del Estado para el desarrollo e implantación de la política social del plan de desarrollo y dada la urgencia de que departamentos y municipios asuman el liderazgo en la atención de sus propias necesidades, así como la modernización y fortalecimiento de sus administraciones, ha venido elaborando, por medio del Centro de Investigaciones en Administración Pública, CINAP, modelos aplicables y teorías adaptables a la realidad concreta de la Administración Pública Colombiana.

Copia No Controlada CVC

Precisamente, en su afán de mejorar cada vez más sus servicios de asesoría administrativa y, contrariamente a la creencia de algunos, de que es más fácil trasplantar formas y modelos, el CINAP postula la necesidad de despertar la iniciativa, de adquirir conocimientos, aptitudes y actitudes en función de la propia realidad política, económica y social en que se desenvuelve la organización y es consciente de que la capacitación del elemento humano de la administración pública adquiere su verdadera dimensión al estar referida a los procesos de mejoramiento y desarrollo administrativos.

Así concebida, el CINAP considera que la asesoría y capacitación en administración deben concentrarse en un compromiso de los funcionarios con los programas de mejoramiento que se llevan a cabo en cada región y ese compromiso sólo se logra con la participación efectiva de funcionarios e instituciones beneficiarias del Programa de Mejoramiento.

La experiencia parece demostrar que la falla más grave en el desarrollo de estos programas ha sido la falta de participación efectiva de los funcionarios y de la comunidad, en la elaboración de alternativas-solución y en la puesta en marcha de los resultados.

Se hace necesaria una nueva orientación de la participación, no solamente para asegurar que el programa refleje las necesidades sentidas y reales de una comunidad, sino también para aprovechar este recurso potencial de gran envergadura.

Según lo anterior, fué preciso estimular la reacción favorable hacia el cambio y dar a conocer las bondades del proyecto, para que los funcionarios presionaran a su vez, a las autoridades competentes para adoptarlo.

La participación así entendida, significó que fueran ellos, los funcionarios, los actores dinámicos del cambio, que no fueran simples receptores de recetas elaboradas desde afuera. Debían ser ellos y la comunidad quienes influyeran en forma decisiva sobre las medidas, esquemas y actividades que las entidades ejecutoras realizaran para beneficio de la población.

Son estas consideraciones las que nos permiten inferir, que la participación de los funcionarios y de las fuerzas vivas de la localidad en los proyectos de mejoramiento institucional, permite descubrir las necesidades sentidas y plasmarlas en actividades articuladas, para que el programa sea real y ejecutable. Incluso, podría afirmarse que la participación cobra mayor importancia

en la etapa de la planificación que si se realiza en la etapa de ejecución; pues en este caso, se convierte en órdenes que provienen de afuera, sin interés de base y por tanto expuestas al fracaso.

Las estructuras administrativas, los manuales de procedimientos, la descripción de métodos, entre otros, si no llegan a ser parte integral del pensamiento y de la orientación de la conducta de las personas afectadas, se tornan en instrumentos inaplicables, estériles e indeseables.

Refuerza esta idea, el hecho de que toda actividad de un programa de mejoramiento administrativo, debe ser considerada como herramienta que cumple un papel fundamentalmente CAPACITADOR, ORIENTADOR Y EDUCADOR.

Las acciones que no cumplen esta función primordial, están expuestas a la falta de operacionalidad, primero, porque el conocimiento (por ejemplo, del instrumento), es lo único que permite una utilización racional por parte de los beneficiarios y, segundo, porque el logro de los cambios organizacionales e institucionales que se requieren sólo es posible con la participación real de administradores y administrados.

Uniendo la **participación** con modelos, mecanismos y tecnología utilizables y adaptables a nuestro medio, se puede asegurar la creación de instrumentos articulados que eviten la tendencia a dar, entregar u ofrecer paternalmente y generen en cambio una actitud que invite a dialogar, a corregir y a capacitar, para que los beneficiarios de los programas aprendan el uso de tecnologías apropiadas y no se conviertan en usuarios de técnicas extrañas sin posibilidad real de aplicación. Las propuestas deben ser elaboradas con ellos y para ellos, así los beneficiarios definen, participan, son actores, líderes, agentes y receptores del cambio en lo organizacional, lo estructural, lo procedimental y tal vez lo más importante, en los cambios de aptitud, actitud y mística hacia el servicio público.

B. EL PROGRAMA ESAP-CVC

A diferencia de otras actividades de asesoría y capacitación, los programas de mejoramiento institucional, enmarcados en esta filosofía, se adelantan mediante la asistencia directa de un grupo de "Asesores Municipales", constituido por egresados y estudiantes de último semestre de la Facultad de Ciencias Políticas y Administrativas de la ESAP, con amplio conocimiento en el campo de la administración pública colombiana.

En el Programa ESAP-CVC, el "Asesor Municipal" se desplazó durante varios meses a la municipalidad escogida y allí con la colaboración y estrecha participación de funcionarios y las fuerzas vivas de la localidad, elaboró los proyectos con miras a adecuar las estructuras administrativas de los diferentes organismos que conforman la administración municipal (Concejo, Alcaldía, Tesorería, Personería, Contraloría, etc.) atendiendo al marco jurídico que informa sobre su organización y funcionamiento, objetivos, planes y programas, recursos disponibles, servicios públicos, relaciones inter e intra-institucionales, a los diferentes niveles de Gobierno, de manera que respondieran a las necesidades reales y sentidas de la comunidad.

Fue también tarea del Asesor Municipal, difundir el conocimiento, no sólo de normas, sino de técnicas administrativas relacionadas con las finanzas públicas, administración de personal, planeación, adquisiciones, suministros, almacenes, entre otras áreas, al desarrollar actividades específicas en cada área de trabajo y, paralelamente, adiestrar al personal responsable de su implantación. Esta modalidad de "Capacitación en Servicio" buscó asegurar y facilitar la implantación de los resultados por el conocimiento previo que de ellos tuvieron quienes debían ponerlos en ejecución.

Programas con estas características, propician también la coordinación y la cooperación intergubernamental e inter-institucional, como medio para contribuir al conocimiento de la problemática municipal y a la formulación de nuevas alternativas para su desarrollo. Esto, precisamente, se logró mediante la integración de actividades de la Corporación Autónoma Regional del Cauca, CVC, el Centro de Investigaciones en Administración Pública de la ESAP, la Secretaría de Administración Pública de la Presidencia de la República, las Gobernaciones de Nariño y Cauca y las Corporaciones Regionales de estos dos últimos Departamentos, para prestar asistencia técnica a los Municipios de Tumaco, Barbacoas, Francisco Pizarro, Roberto Payán, Magúf, El Charco, Mosquera, Olaya Herrera y Santa Bárbara en Nariño; Guapi, Timbiquí y López de Micay en el Cauca, todos municipios costeros del Pacífico, azotados por el maremoto de 1979 y, en buena hora, beneficiados por el "Plan de Rehabilitación, Reconstrucción y Desarrollo de la Costa Pacífica de Nariño y Cauca".

Copia No Controlada

III. ASPECTOS METODOLOGICOS

Desde un punto de vista general, todas las instituciones públicas producen bienes y/o servicios para atender a la comunidad. Mas cada institución tiene sus propios objetivos preestablecidos en la constitución, ley, acto de creación y reglamentos de acuerdo al área en la cual actúa, (salud, educación, vivienda, etc.). Para alcanzar sus objetivos requiere movilizar recursos y diseñar un esquema organizacional y operacional que permita lograr lo esperado en términos de la razón de ser de la institución.

Desde un punto de vista eminentemente administrativo, un programa de mejoramiento busca adaptar la organización a métodos actuales, a una nueva realidad situacional en términos institucionales, comportamentales, administrativos, financieros y técnicos; lo que implica abordar y analizar la problemática administrativa con instrumentos metodológicos, teorías y técnicas propias de las ciencias sociales y ciencias exactas, por presentar el fenómeno administrativo, un carácter eminentemente multi o interdisciplinario en

Copias No Controladas CVC

que concurren y ayudan a su descripción, explicación y solución, por ejemplo, la ciencia política, la sociología, el derecho, la economía, la contaduría y la investigación de operaciones.

La existencia de múltiples enfoques organizacionales para la estructuración de un organismo y la necesidad de trabajar sobre las estructuras comportamentales y funcionales, además de formular una base estratégica de adecuación de procesos administrativos (tanto desde el punto de vista comportamental, técnico como financiero), implica tomar una opción metodológica que dé sentido integrador a elementos tan dispares como el poder político, la organización formal, la normatividad jurídica, o la eficiencia económica y financiera, y los procedimientos utilizados en el proceso de transformación de insumos a productos.

Esta opción podría ser una adecuación del enfoque sistémico que permita obtener tanto la visión técnica global como la interrelación entre las diferentes áreas de actuación.

Es preciso anotar que la asistencia administrativa, es una actividad académica y técnica orientada a la solución inmediata y mediata de problemas y por lo tanto, no participa enteramente de las características metodológicas comunmente aceptadas para la

investigación básica.

Visto así el objeto de estudio, el analista o asesor administrativo diseña modelos metodológicos de actuación, según el área en la cual se requieren sus servicios, siendo más o menos complejos, según sea la profundidad y el alcance de las soluciones requeridas.

En todas las etapas del proceso de asesoría se utilizan técnicas auxiliares de investigación que unidas a los esquemas conceptuales, permiten un examen de los problemas y la comprensión del ambiente cultural y social en que se desenvuelve el organismo.

Para el caso que nos ocupa, la aplicación de la opción metodológica antes mencionada a la organización administrativa municipal se hace mediante una descripción de lo que es la organización, de los fines que se persigue con ella, de las unidades a través de las cuales opera, de los diferentes niveles en que actúan dichos órganos y del ámbito jurisdiccional derivado de su naturaleza jurídico-administrativa.

A. MARCO CONCEPTUAL

Para efectos del estudio, se dividió la organización municipal en tres (3) niveles de análisis:

1. Nivel de Dirección:

Constituido por los órganos de decisión política y administrativa que traducen esas decisiones en políticas, programas, metas, proyectos e instrucciones concretas y cuya principal característica es su poder y capacidad de condicionamiento de los gobernados para la realización de fines últimos.

2. Nivel de Gestión:

Este nivel permite analizar el municipio en términos microadministrativos en una relación primaria de medios y fines o productos; persigue administrar los programas que el nivel directivo ha diseñado y proyectado, programas que en principio están asignados a dos tipos de unidades; las primeras, con funciones de mantenimiento, tienen encomendado el abastecimiento adecuado y oportuno de los recursos humanos, materiales y financieros que la administración requiere para cumplir sus objetivos; las segundas, se encargan de las funciones sustantivas de la organización, es decir, son unidades a través de las cuales la administración opera, actúa y realiza obras que materializan su objetivo. (Prestación de

servicios públicos, mantenimiento del orden, etc.).

Cuadro No.2

MARCO CONCEPTUAL PARA LA ORGANIZACION ADMINISTRATIVA MUNICIPAL

<p>NIVEL DIRECTIVO: TOMA DE DECISIONES: mecanismos Jerárquicos que traducen esas decisiones en políticas, programas, metas, proyectos e instrucciones concretas, coordinación, comunicación y control.</p>	
<p>NIVEL DE GESTION</p>	
<p>Funciones de Mantenimiento: abastecimiento adecuado, suficiente y oportuno de las distintas clases de recursos:</p> <ul style="list-style-type: none"> . Humanos . Físicos . Financieros 	<p>Funciones Sustantivas: traduce insumos en productos finales.</p> <p>Materializa objetivos institucionales: Prestación de Servicios Públicos.</p>
<p>NIVEL NORMATIVO Y PROCEDIMENTAL</p>	
<p>Propicia o reduce la efectividad en el cumplimiento de las decisiones, cualesquiera sea el nivel a que pertenezcan (Presupuesto, Contratación, Planeación, Información, Personal, etc.)</p>	

Copia No Controlada CVC

3. Nivel normativo y procedimental:

Es el nivel a través del cual se puede propiciar la efectividad en el cumplimiento de las decisiones que se generan en los distintos órganos y unidades administrativas, cualesquiera que sean las estructuras a que pertenezcan. En otras palabras y para mayor claridad, diremos que los sistemas administrativos constituyen el apoyo directo de la estructura administrativa que descansa en los dos primeros niveles. En este sentido se identifican los sistemas de planeación, presupuesto, personal, control fiscal, entre otros, que de ordinario se consignan en la ley o reglamentos y que se operacionalizan en los denominados manuales administrativos. (Ver gráfico 1)

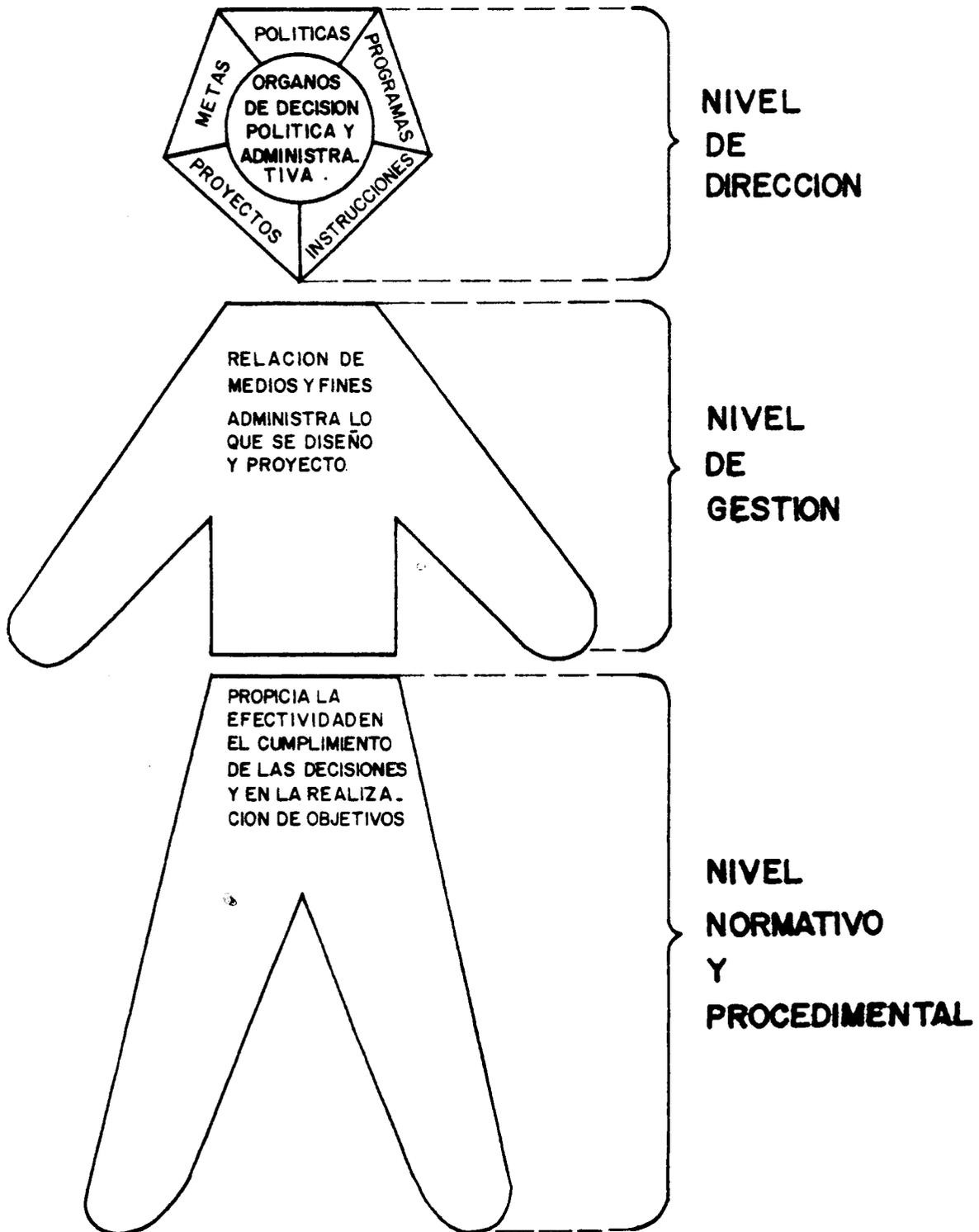
B. PROCESO METODOLOGICO

El estudio del modelo organizacional antes expuesto, incluye el proceso metodológico utilizado para el análisis administrativo y que para efectos de este documento puede resumirse de la siguiente manera:

1. Etapa de Diagnóstico:

Entendido el diagnóstico como el análisis que se hace a la organización municipal, con el fin de determinar su capacidad potencial de desempeño identificando las distorsiones y puntos de es-

MARCO CONCEPTUAL NIVELES DE ANALISIS



trangulamiento que impiden o limitan la consecución eficaz de sus objetivos.

Esta etapa implicó el desarrollo de una serie de actividades orientadas al conocimiento de la problemática propia de la organización municipal y de sus áreas funcionales (personal, finanzas, recursos físicos). Partiendo de los diagnósticos elaborados por la CVC, los Asesores destacados en cada uno de los municipios intentaron profundizar sobre las características organizacionales de la localidad y trataron de tipificar los diferentes problemas a través del análisis comparado en cada zona de operación (Tumaco, Barbacoas, El Charco y Guapi).

Estas acciones se iniciaron con la recolección de la información pertinente, mediante la aplicación de instrumentos escritos como encuestas y formularios debidamente preparados y orientados a las áreas que cubre el Programa (organización, finanzas, personal, almacén, archivo, etc.) y medios orales como entrevistas a todos los niveles.

De igual manera durante esta etapa se hizo una revisión documental y normativa consultando la Constitución, Leyes, Decretos, Ordenanzas, Resoluciones y en general las normas que orientan la or-

ganización y funcionamiento de los municipios colombianos, además de los planes y programas que se vienen ejecutando en la Costa Pacífica de Nariño y Cauca.

Fue también en esta etapa del proceso donde se buscó la mayor participación e integración de todos los estamentos que conforman la vida institucional y organizacional de la municipalidad. De aquí se obtuvo una importante información de conjunto y salieron a flote los problemas y conflictos que complementan el diagnóstico.

2. Etapa de Diseño:

Atiende a la viabilidad de la consecución de los objetivos propuestos en el programa de mejoramiento y se dirige a aspectos comportamentales, económicos, estructurales, de expansión institucional.

A esta etapa corresponde los esfuerzos por lograr una articulación adecuada de las diferentes funciones y recursos de la administración municipal. Los trabajos desarrollados en este nivel de análisis conforman el paquete de propuestas de organización administrativa que se han venido presentando a las autoridades competentes para su aprobación y adopción. En la etapa de diseño cobra especial importancia la participación de las autoridades y funcionarios municipales en la elaboración y discusión de cada proyec-

to, constituyendo además, una alternativa específica para la capacitación en servicio por parte del Asesor Municipal.

Cabe aquí señalar que los diferentes proyectos de acuerdos y decretos, solamente constituyen una serie de decisiones presentadas de una manera ordenada; así por ejemplo, el acuerdo que establece la estructura y funciones de la organización municipal, no es más que la decisión formalizada del Concejo de distribuir el trabajo de una determinada manera entre las diferentes unidades que conforman el ente local. Esto explica el por qué la sustentación de las medidas que se deciden en dichas normas no se encuentra dentro de las mismas.

Esos proyectos fueron diseñados para dar respuesta a la problemática administrativa planteada en los documentos de diagnóstico y es en estos escritos en donde se encuentra su defensa y justificación.

3. Etapa de Capacitación y Asesoría de Gestión :

Orientada a fortalecer la etapa de diseño, como mecanismo que intenta garantizar la adopción, puesta en marcha y control de los instrumentos y las rutinas establecidas.

Copia No Controlada CVC

Conforman esta etapa todas las acciones que se desarrollaron en el sitio de trabajo encaminadas a absolver diferentes inquietudes de los funcionarios municipales sobre aspectos puntuales y muy específicos de la administración. A este grupo pertenecen por ejemplo, la resolución de consultas verbales o escritas sobre problemas financieros, administración de personal, régimen de contratación y acciones específicas orientadas a la implantación de la Ley 14 de 1983 como la elaboración del kárdex de contribuyentes del impuesto predial, industria y comercio etc. También pertenecen a este nivel, las actividades desarrolladas para la implantación de las diferentes propuestas y que a nivel de ejemplo se traducen, para el caso de administración de materiales, en la organización física del Almacén Municipal, curso específico sobre adquisiciones, suministros y manejo de almacenes y explicaciones adicionales en el sitio de trabajo a los funcionarios responsables de su administración.

Como se observa, las etapas descritas tienen un encadenamiento necesario que hacen que una de ellas se convierta en condición para el desarrollo de la otra y constituyen la base para la siguiente etapa.

4. Etapa de Evaluación y Seguimiento:

Esta etapa "tiene por objeto medir los resultados del programa, e introducir los ajustes o modificaciones a las propuestas que así lo requieran y persigue además, garantizar la continuidad, en el tiempo de los resultados adoptados." ⁵

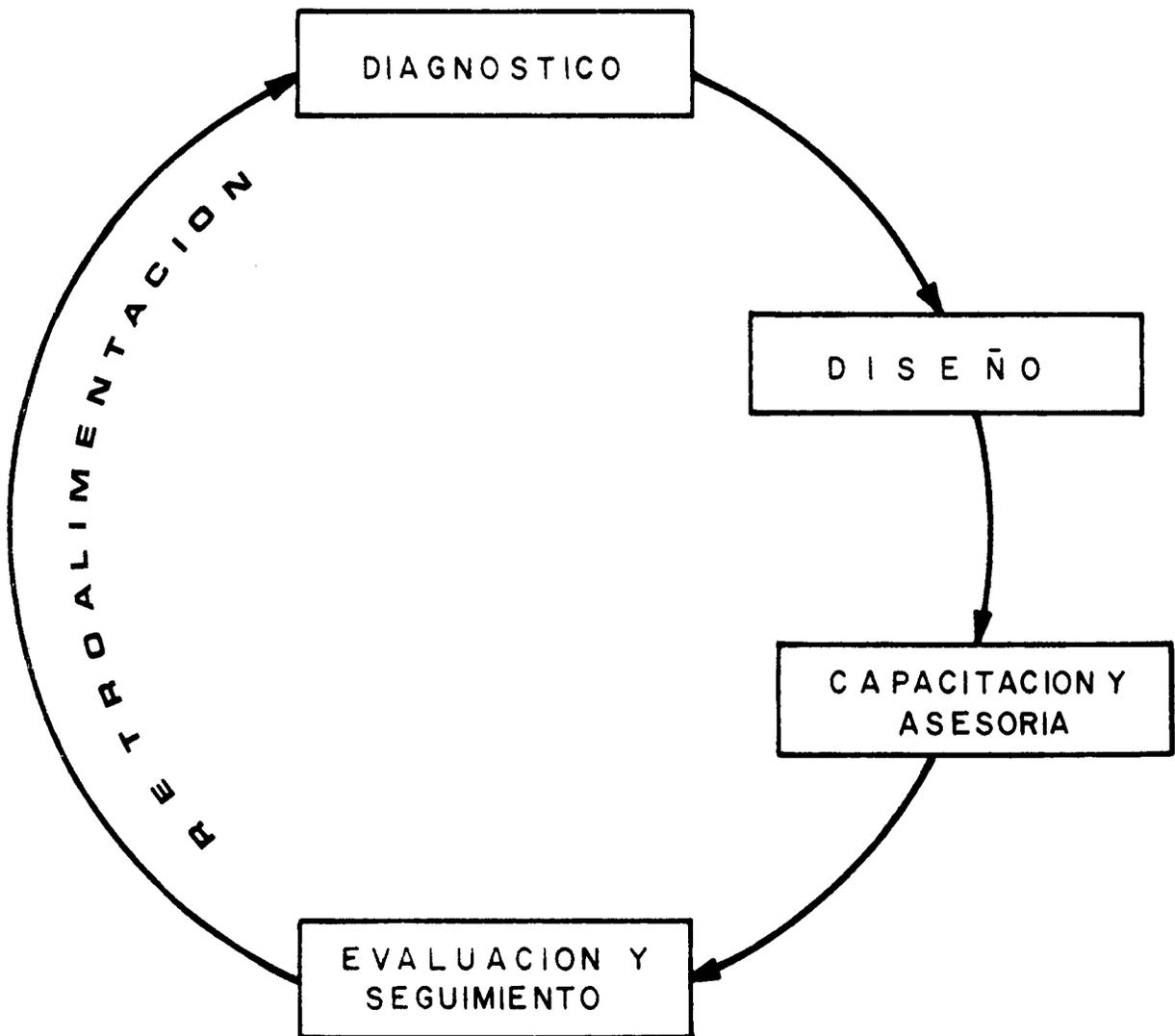
Esta etapa adquiere mayor significado que las anteriores, pues el CINAP al entregar sus propuestas a las autoridades municipales, brinda su concurso a través del Asesor para su discusión y adopción formal y a su vez ve plasmados sus esfuerzos de investigación y asesoría.

Sin embargo, los resultados del programa, en lo que hace relación al componente asesoría, se encuentran en alto porcentaje a espera de su adopción formal e implantación práctica. La presencia de nuevos funcionarios en las administraciones municipales, como consecuencia de las elecciones de mitaca, para el caso de los concejales y la elección de funcionarios de período fijo, como los Tesoreros, Personeros y, en algunos casos, los Contralores Municipales, además de la inestabilidad de la burocracia y

⁵ ESAP-CINAP "Términos de Referencia para la ejecución de un Programa de Asesoría y Capacitación en aspectos de Administración Municipal para la Costa Pacífica Caucana y Nariñense".

los bajos niveles de escolaridad en la zona, sugieren la continuidad del Programa, además de considerar los aspectos de procedimiento para el logro de los objetivos propuestos, de tal manera que los resultados no se conviertan en simples actos jurídicos, llamados al fracaso por marginar sus aspectos procesales, que incluyen la preparación del terreno para las decisiones tomadas y su instrumentación efectiva.

PROCESO METODOLOGICO PARA EL ANALISIS ADMINISTRATIVO



Copia No Controlada CVC

IV. LA ORGANIZACION Y EL PAPEL DEL MUNICIPIO
EN EL PROCESO DE DESARROLLO
(DIAGNOSTICO)

El municipio colombiano es la unidad administrativa, política y social básica, sobre la cual reposa la estructura total del Estado. Como tal, su existencia sólo se justifica desde el punto de vista del cumplimiento de las funciones específicas a él asignadas.

Dichas funciones son, en primer lugar, de carácter político: en tanto al municipio se le da la oportunidad de fijar su derrotero, dentro del marco legal general trazado por el Estado; en segunda instancia, de tipo administrativo: puesto que a los órganos locales corresponde disponer de una serie de recursos para el logro de los fines propuestos, y en tercer lugar, policivas: ya que el ente local cuenta con los mecanismos y atribuciones pertinentes para la conservación del orden y la administración de justicia, dentro de su jurisdicción.

Copia No Controlada CVC

En lo que atañe a las funciones político-administrativas, el objetivo primordial de éstas es posibilitar al municipio la prestación de una serie de servicios públicos vitales a la comunidad, y, de otro lado, el que sea promotor de su propio desarrollo. De aquí se deriva que sea absolutamente indispensable que el municipio se encuentre racionalmente organizado para que pueda cumplir con tan importantes cometidos.

En el caso de los municipios de la Costa Pacífica, su correcta organización cobra mayor importancia en virtud de que éstos se han rezagado en su desarrollo socio-económico respecto al resto de los municipios centrales, y, por tanto, necesitan un impulso mayor por parte de sus sectores público y privado así como del resto del Estado, para poder salir del atraso en que se hallan sumidos.

Hechas las anteriores precisiones cabe agregar que, describir y analizar globalmente la forma organizativa de los municipios del Litoral Pacífico, cobijados por el Subprograma de Mejoramiento Institucional, sólo es posible en la medida en que éstos tengan en lo organizativo y administrativo similares dificultades, problemas y necesidades. La homogeneidad de la zona de trabajo permite la generalización en alto grado; sin embargo, cada vez que

se globalice o generalice a lo largo del diagnóstico, deberá sobreentenderse que pueden presentarse excepciones -en algunos casos se hacen explícitas- o diversos grados de intensidad en un mismo problema. No obstante lo aclarado, se ha venido haciendo diferenciación entre los cuatro municipios que han alcanzado un alto grado de complejidad administrativa (Tumaco, Guapi y en menor grado, Barbacoas, El Charco) y los 8 restantes (Francisco Pizarro, Roberto Payán, Maguí, Mosquera, Olaya Herrera, Timbiquí, Santa Bárbara, López de Micay) entre los cuales las diferencias socioeconómicas son significativas en menor grado.

Dentro de las causas que dan origen a la mayor parte de los problemas organizativos y administrativos en los municipios objeto del Programa, se encuentran unas derivadas de las desviaciones que ha sufrido el sistema político imperante y la situación administrativa nacional; y otras particulares o regionales, fruto de las condiciones especiales de la zona diagnosticada.

Para efectos del presente estudio, se hará referencia a las segundas por permitir algunas precisiones frente a la problemática eminentemente administrativa, objeto específico y desde luego limitado por los mismos términos de referencia del programa. Con respecto a las primeras, existe bibliografía suficiente que explica la

crisis del municipio desde variados puntos de vista y que de manera general, se constituyen en marco conceptual del análisis que aquí se presenta. Por ejemplo: El Centralismo político, administrativo y financiero de Nación y Departamentos sobre el ente local, la desmunicipalización de los servicios públicos, el papel de las entidades descentralizadas de diferentes niveles de gobierno, la no vinculación a los procesos de desarrollo económico y social, la presencia de fenómenos como el clientelismo, el gamonalismo, el caciquismo, el burocratismo y la presencia de delitos contra la administración pública, han sido, entre otros, temas específicos de reflexión y análisis por parte de politólogos, sociólogos, administradores, abogados, historiadores, congresistas, etc. y que explican desde su particular punto de vista e ideología, el debilitamiento progresivo de la acción municipal.

Dentro de las causas particulares y regionales que dan origen a la problemática administrativa cabe mencionar:

1. La inexistencia de una legislación moderna acorde con las peculiaridades de la región. Esta causa es la que imposibilita, por ejemplo, que normas como la ley 14 de 1983 sólo sean aplicables en el litoral Pacífico, en un 30% o 40% y por tanto los municipios de la región mencionada queden al margen de la ley o no reciban los beneficios esperados con la aplicación de ésta.

Igual evento sucede con las disposiciones sobre salario mínimo, control de precios, pesas y medidas, tarifas sobre transporte, etc.

2. Las dificultades de comunicación de la zona. En efecto, la carencia de vías de comunicación terrestre (exceptúanse Tuma-co y Barbacoas que están comunicados con Pasto) y/o sistemas de comunicación telefónica y postal eficientes, dificulta enormemente la tarea administrativa de estos municipios. En primer lugar, porque debido a la incomunicación las disposiciones no llegan o se extravían en manos de los funcionarios que las reclaman. En segundo lugar, porque los controles que corresponden al departamento en lo relacionado a Contraloría y Procuraduría, se tornan casi imposibles ya que éste no cuenta con los recursos suficientes para costear visitas periódicas a los municipios costeros. Cuando eventualmente hay visitas de funcionarios departamentales, éstas no duran más allá de dos días tiempo que es insuficiente, para aprehender la realidad de estos entes administrativos.

La incomunicación impide también que los gremios informativos -controles informales en nuestro país- ejerzan su acción reguladora y "fiscalizadora" en estos municipios, a través de la denuncia pública.

3. El bajo nivel educativo así como el elevado índice de analfabetismo, son otros dos agravantes del problema administrativo en la Costa Pacífica. Al individuo que no sabe leer ni escribir, o que lo hace con dificultad, le cuesta trabajo entender cuál es el verdadero papel del municipio, su relación con él y las fronteras inherentes al poder de los funcionarios locales.

4. El atraso económico ocupa lugar preponderante en el conjunto de elementos que determinan las características organizativas y administrativas de la municipalidad costera. Ello por dos razones principales: la primera de ellas, porque las fuentes de empleo son reducidas (la pesca, la agricultura, la explotación maderera y la minería), y en condiciones de extrema rudeza y dificultad. La segunda, porque el desempleo entre quienes alcanzan un nivel educativo superior al quinto grado de primaria es cada vez más alto, pues quienes sobrepasan esta barrera y llegan incluso a cuarto de bachillerato (meta mínima alcanzable en los municipios pequeños), ya no quieren seguir desempeñando los oficios tradicionales.

Los dos hechos mencionados presionan sobre la Administración Municipal que se ve impelida a contratar enormes cantidades de personas que no necesita o que no sabe manejar.

Vistas así las causas particulares y regionales del fenómeno administrativo en los municipios objeto del programa, se describe a continuación la situación orgánica, estructural y funcional de cada una de las dependencias que conforman el ente local.

A. ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA MUNICIPAL

La estructura administrativa del municipio está conformada por el conjunto interrelacionado de órganos, a cargo de los cuales está el desarrollo de las funciones asignadas al ente local.

En términos estrictamente jurídicos, la organización administrativa del municipio colombiano a nivel de dependencias y órganos de poder, está conformada por el Concejo, la Alcaldía, la Personería, la Tesorería y un órgano fiscalizador.

Esta estructura elemental está contenida en la Constitución Nacional, en la Ley 4a. de 1913 y de manera implícita en la ley 5a. de 1918. La rigidez estructural impuesta desde arriba es, sin embargo, parcialmente aparente, puesto que la misma Constitución en el numeral 3o. de su artículo 197, otorga a los concejos la atribución de determinar la estructura administrativa municipal, así como la de señalar las funciones de las diferentes dependencias y las escalas de remuneración correspondientes a las distin-

tas categorías de empleos.

La situación organizativa de los municipios de la Costa Pacífica es, en el plano real, bien particular y se aleja de las arcaicas normas que rigen tal ámbito de la administración municipal, pues se encontró que de los doce (12) municipios diagnosticados:

a. Diez apenas tienen la estructura mínima señalada por la ley. Es decir no han adecuado sus estructuras a las condiciones del momento. Tumaco se diferencia por tener oficina de planeación, de personal, inspecciones de sanidad y pesas y medidas, y administrar algunos servicios públicos. Similar situación presenta Guapi que ha sido dotada de una sección penal. Desde luego que los acuerdos que crean las citadas dependencias no se encuentran por ninguna parte y de allí que se ignoren las funciones precisas que a éstas competen.

b. Carecen de acuerdos actualizados en que se especifique la estructura de cada municipio y las funciones por dependencias. De tal manera que los funcionarios que llegan a las diferentes secciones, tienen que guiarse por la norma general -si la hay- por el funcionario más veterano de la administración o por instinto respecto a lo que debe hacer y la forma de ejecutarlo.

c. Los municipios toman como estructura, al ejecutar el presupuesto, la implícita en el artículo 5o. de la Ley 5a. de 1918, es decir, dividen a la Administración Municipal en departamentos dándose el caso que aparezcan partidas para "Departamentos" que sólo existen en el presupuesto.

d. En todos los municipios existe al menos un órgano asesor (Junta de Hacienda o de Gobierno) pero en ninguno opera con regularidad. Por ejemplo: en Tumaco y Francisco Pizarro los organismos asesores pudieron ser reunidos, milagrosamente, dos veces en un año.

e. Ninguno posee organigramas que permitan ver las diferentes relaciones entre las dependencias y entre los empleados, en cuanto a líneas de autoridad, coordinación y asesoría. A nivel de praxis tampoco existen éstas o las estatuyó la costumbre, pero en forma incorrecta. Por ejemplo, es usual que el poder decisorio esté en los secretarios generales, en los revisores fiscales o en los tesoreros y no en los alcaldes, que son la cabeza de la administración local.

f. Muchas veces se llama al Acuerdo de Asignaciones Civiles "de estructura", cuando la verdad sólo es un listado de los car-

gos con sus respectivas remuneraciones.

g. Otro problema organizativo inherente a la casi totalidad de los municipios colombianos es la poca o casi nula interrelación que existe entre las dependencias de la administración municipal. En otros términos, cada órgano municipal es un reducto de poder que busca obrar separadamente o casi siempre en contra de los restantes componentes del todo municipal. Esta particularidad es la que ocasiona, por ejemplo, que los concejos nunca aprueben los presupuestos presentados por los alcaldes, o proyectos de importancia, lo cual conduce a que la gobernación tenga que dirimir los conflictos, restando de esta manera autonomía a la municipalidad.

Este mismo fenómeno es el que hace que incluso cada funcionario sea un pequeño monarca de su cargo y se niegue a obrar en armonía con los demás.

1. El Concejo Municipal

El Concejo Municipal es una institución de carácter administrativo encargado de ordenar, por medio de acuerdos, lo conveniente para la marcha de la administración municipal. Estas corporaciones administrativas se rigen por normas contenidas en la Consti-

tución Nacional, entre otras los artículos 196 y 197; en el Código de Régimen Político y Municipal y demás disposiciones que lo adicionan y modifican a saber: la ley 72 de 1926, el Decreto 49 de 1932 y las leyes 115 de 1948, 6a. de 1958 y 30 de 1969.

A la luz de las atribuciones asignadas por el Legislador a los Concejos Municipales, se puede constatar en qué medida éstos desempeñan a cabalidad tales funciones;

a. Respecto a la primera atribución señalada: "Ordenar, por medio de acuerdos, lo conveniente para la administración del Distrito", se halló que en muy poca medida se cumplía con dicho precepto, puesto que no se encontraron sino unos pocos acuerdos en los que se autorizaba el alcalde alguna gestión o se fijaban algunos tributos.

b. En cuanto a la facultad para expedir el presupuesto de rentas y gastos, es la única atribución, aparte de la de elegir funcionarios, que preocupa a los concejales.

c. "Determinar la estructura de la administración municipal..." Como ya se dijo, esta función ha sido desarrollada a medias por los ediles de algunos municipios.

d. Crear empleos -muchas veces sin funciones definidas- y nombrar ciertos funcionarios, son atribuciones que no olvidan los concejales. No obstante, los intereses de grupo, al interior del Concejo, les impide hacer uso de esta facultad de modo racional pues en muy pocos casos eligen funcionarios idóneos en los cargos que les compete. Otras veces las rivalidades impiden la elección oportuna, viéndose el ejecutivo impelido para nombrar por decreto (Francisco Pizarro y López de Micay) o que se perpetúen en el cargo individuos de probada ineptitud.

e. Las demás atribuciones son desarrolladas por los concejos en mínimas ocasiones. Incluso la función elemental de darse un reglamento interno no había sido implementada sino por el municipio de Tumaco, donde el Concejo se dió un reglamento de 288 artículos, el cual fue aprobado en Octubre de 1983. Además de la ausencia de reglamentos, se da una serie de anomalías como reuniones en lugares diferentes al salón del Concejo; decisiones sin el quorum reglamentario; aprobación de acuerdos sin los debates obligatorios, nombramiento de funcionarios por resolución del Presidente del Concejo, etc.

A las fallas anotadas cabe agregar la falta de coordinación con el ejecutivo o abierta oposición a éste si va en contra de los de-

ESAP-CINAP

signios de los ediles.

Exceptuando el caso de los municipios del Cauca, en cuyos Concejos aparecen de dos a cuatro concejales conservadores, los restantes Concejos son netamente liberales. Esta peculiaridad partidista podría hacer pensar que la gestión de los concejos es así más fácil. Pero no es cierto porque dentro de cada uno, el partido liberal se fracciona siempre en tres o más grupos, adheridos a sus respectivos jefes regionales, que no logran ponerse de acuerdo y por tanto entorpecen cualquier iniciativa.

a. La Personería

El Personero es el representante del Ministerio Público en el municipio y como tal le corresponde una gama de funciones que van desde lo procesal y extraprocesal hasta las de vigilancia administrativa.

El Artículo 234 del Código de Régimen Político y Municipal consagra doce (12) atribuciones para los personeros municipales, las cuales son casi totalmente desconocidas por estos funcionarios.

En verdad la Personería ha pasado a ser la dependencia con menos peso en todas las administraciones municipales, siendo la

función de medir terrenos vendidos por el municipio, la única de que se ocupa y muy de vez en cuando tomar declaraciones para la Procuraduría.

En síntesis:

- 1) Los personeros desconocen sus funciones
- 2) No ejercen la vigilancia administrativa
- 3) Carecen de la preparación suficiente para representar a la comunidad en asuntos judiciales o para emitir conceptos al respecto.
- 4) No participan activamente en los consejos o juntas de gobierno que figuran nominalmente en todas las alcaldías.

b. La Tesorería

Las funciones generales que corresponden a la tesorería son las de recaudar las rentas e ingresos municipales, efectuar los pagos ordenados por el alcalde y llevar la contabilidad municipal.

Las tesorerías del Litoral Pacífico son dependencias simples en las que labora un tesorero y no más de uno o dos auxiliares, exceptuándose de esta característica Tumaco que cuenta con siete (7) funcionarios en dicha dependencia.

Los problemas comunes a las tesorerías de la zona se resumen así:

1) La función recaudo se desarrolla en mínimo grado, pues los tesoreros se limitan a esperar los giros de Impuesto a las Ventas provenientes de la nación.

2) No llevan kárdex de contribuyentes en la mayoría de municipios y en los que existe, son mal utilizados. En dos municipios fueron destruidos por los incendios: Tumaco y Magúf.

3) Se desconoce el proceso de jurisdicción coactiva para los deudores morosos del fisco municipal.

4) No se llevan libros de contabilidad en forma adecuada y/o desconocen sistemas de contabilidad que garanticen datos fidedignos sobre la situación fiscal del municipio.

5) Los sistemas de liquidación y cobro de impuestos, tasas y tarifas son deficientes. En algunos casos las tarifas o tasas son fijadas por el alcalde por decreto o verbalmente cuando se presenta el hecho generador de la obligación tributaria. Esto último porque los concejos no acuerdan los arbitrios rentísticos.

6) Descoordinación con las demás dependencias en el manejo presupuestario. La costumbre es llevar tres libros iguales de ejecución presupuestaria en tres dependencias: tesorería, alcaldía y revisoría, con lo cual el control se anula.

Las causas específicas que originan las criticadas fallas en las tesorerías han sido resumidas así:

- 1) Elección de tesoreros con escaso o nulo conocimiento de las funciones que les corresponde.
- 2) Inexistencia de manuales de funciones, tanto a nivel de cargo como a nivel de dependencia.
- 3) Falta de sistemas de contabilidad ordenados por la Contraloría Municipal o Departamental.
- 4) Nula presencia de los concejos en el establecimiento de sistemas de liquidación y cobro de contribuciones o al menos de arbitrios rentísticos.
- 5) Falta de iniciativa, coacción o preparación para que los funcionarios organicen o actualicen los kárdex de contribuyentes.

Copia No Controlada CVC

6) Falta de control por parte de los concejales y personeros sobre las actividades del tesorero.

c. Contraloría

El control fiscal se ejerce a través de las contralorías municipales en Tumaco y El Charco (esta última creada con violación de la Ley) y, por medio de revisores fiscales y auditores en los municipios restantes.

Su gestión se ve minimizada por las siguientes razones:

- 1) Los contralores y auditores no cumplen con la función de revisar y fenecer las cuentas en primera instancia ni con la de vigilar a los empleados de manejo.
- 2) Los revisores fiscales carecen de los conocimientos que les permitan ejercer su labor fiscalizadora.
- 3) Los contralores y revisores sólo tienen como marco de referencia para adivinar sus funciones, el Código Fiscal Departamental. La Contraloría de Tumaco tiene Código Fiscal Municipal pero fue declarado inexecutable en un 20% de su articulado.



Copia No Controlada CVC

4) La Contraloría Departamental no exige a los revisores calidades ni requisitos mínimos para nombrarlos (por ejemplo en Francisco Pizarro el revisor se posesionó sin libreta militar, requisito elemental que exige la ley la. de 1945). Otras veces los retira sin causa aparente y deja a los municipios paralizados en el pago de sus cuentas.

La ausencia de un control fiscal efectivo en estos municipios es, en resumen, la causa principal del mal uso de los escasos recursos de que se dispone.

2. La Alcaldía

Al Alcalde Municipal corresponde la tarea de convertir en realizaciones concretas las políticas y programas trazadas por el gobierno en sus diversos niveles. En otros términos "el Alcalde es el órgano unipersonal de tipo ejecutivo, agente del gobernador, jefe de la administración municipal, ejecutor de los acuerdos del concejo y el jefe de policía en su jurisdicción".¹

En esta dependencia se presentan problemas tales como:

¹ EASTMAN, Jorge Mario. "Manual de Administración Municipal" 2da. Edición, Canal Ramírez Antares, Bogotá, 1983.

a. La carencia de estructuras administrativas expresas que permitan establecer líneas de autoridad, responsabilidad y asesoría. Sucede entonces, que hay municipios donde el Alcalde lo domina todo; en otros son el Tesorero o el Contralor quienes detentan el máximo poder, y finalmente, en todos los municipios se habla de juntas administrativas o consejos de gobierno que no operan, pues en ninguna parte figura lo que deben hacer. La regla la rompieron los consejos de Tumaco, Salahonda y Timbiquí que se reunieron un par de veces en 1984.

b. Desconocimiento de las funciones a nivel de dependencias y de cargos.

c. No existen políticas racionales de selección, vinculación y adiestramiento de personal.

d. Hay exceso de funcionarios, respecto a las tareas a realizar y los recursos financieros de que disponen los municipios, como lo muestra el cuadro No. 3.

Hay municipios que podrían funcionar a la perfección con la mitad del personal con que cuentan. Lo anterior hace aparecer a las administraciones municipales como simples oficinas pagadoras de

NUMERO DE CARGOS Y MONTO TOTAL
DEL PRESUPUESTO MUNICIPAL

CUADRO No. 3

MUNICIPIO	Número de Empleados	Presupuesto Año 1984 (en millones)
Tumaco	Más de 250	89.2
Barbacoas	197	29.0
El Charco	121	19.7
Guapi	113	14.6
Roberto Payán	103	10.0
Olaya Herrera	91	11.0
Santa Bárbara	91	19.2
Magüí	90	7.0
López de Micay	79	17.3
Timbiquí	72	18.1
Francisco Pizarro	54	12.0
Mosquera	52	6.2

FUENTE: ESAP-CINAP: Diagnósticos Municipales, documentos de trabajo, agosto 1984.

salarios.

e. La excesiva carga burocrática se agrava con el problema educacional ya que el magisterio de primaria está en su totalidad en manos de los municipios. Los cargos de maestros son llenados por lo general con un mal entendido criterio político; se nombran profesores que no han terminado la primaria (allí donde empiezan a sobrar bachilleres) o se arguyen falsas necesidades de maestros en lugares o escuelas imaginarias.

En los municipios grandes y medianos (Tumaco, Guapi, Barbacoas y El Charco) los inconvenientes de la gestión administrativa municipal a nivel de alcaldías, se agigantan por la falta de coordinación entre las dependencias, pérdida de autoridad o de la línea de autoridad e indisciplina de administradores y funcionarios de ciertos servicios. Aparte de ello los alcaldes son renuentes a delegar funciones menores que les restan tiempo valioso para resolver problemas de mayor trascendencia y prioridad.

Para profundizar aún más en el análisis de la alcaldía, se ha dividido ésta en cada una de las áreas que materializan un conjunto de funciones de la siguiente manera:

1. Obras Públicas

Diagnosticar a nivel de obras públicas la acción municipal es relativamente fácil porque éstas son realizadas en la actualidad por entidades de otro orden. Los municipios sólo realizan mediano mantenimiento de algunas obras públicas, como reconstrucción de puentes y mantenimiento de escuelas. Las obras grandes, como ya se dijo, están en manos de la CVC, la cual ha cumplido ampliamente con la tarea encomendada. No obstante lo anterior, es necesario resaltar aquí, cómo muchas de las obras entregadas a los municipios (escuelas, acueductos, plazas de mercado, puestos de salud, puentes, etc.) son en extremo mal administradas o mantenidas por los municipios, contadas algunas excepciones. Las juntas administradoras de ciertos servicios (luz y agua) se han desintegrado o han dejado de operar; los criterios erróneos para fijar tarifas o las deficiencias en el cobro de las mismas han conducido a que los municipios tengan que subsidiar más del 50% de tales servicios.

Aparte de lo ya expresado, en todos los municipios existen obremos sanitarios y "Departamento de Obras Públicas" (en el presupuesto), pero la acción de éstos no se trasluce en el mantenimiento de las obras ni en la construcción de nuevas. Por el contrario, cuando se requiere hacer trabajos se dan por contrato, des-

perdiciando de esta manera los recursos.

2. Servicios Públicos

Los servicios públicos además de ser escasos funcionan mal.

El cuadro siguiente resume la situación de los servicios públicos en los municipios diagnosticados, así como las entidades que los administran.

El mal funcionamiento de los servicios administrados por los municipios se manifiesta por una constante interrupción de los mismos e insuficiencias de cobertura, motivadas por la incapacidad de los entes locales para administrarlos.

3. Inspecciones y Corregimientos

Las inspecciones de policía, los corregimientos y las comisarías son las varias divisiones administrativas que se pueden hacer al interior de los municipios con el fin de asegurar el cumplimiento de algunas funciones policivas (en muy contados casos de otra índole) delegables por los alcaldes. Ese es el espíritu de la norma pero en el Litoral Pacífico estas instituciones han sido creadas por los concejales y alcaldes sin atender a las necesidades reales de los municipios, afectando directamente su ya menguado presupuesto.

SERVICIOS PUBLICOS MUNICIPALES

CUADRO No. 4

Servicio Municipio	Energía	Acueducto	Alcantarillado	Aseo	Matadero	Plaza Mercado	Comuni- caciones
Amacaco	+	+	+	+	+	+	+
	CEDENAR	EMPONAR	EMPONAR	Municipio	Municipio	Municipio	Municipio
Francisco	+	+	-	-	-	†	-
Mazarro	Municipio	Municipio					
Barbacoas	+	+	+	-	+	+	+
	Municipio	Municipio	Municipio		Municipio	Municipio	TELECOM
Magüf	-	+	-	-	-	-	-
		Junta					
Roberto	-	-	-	-	-	-	-
Mayán							
El Charco	+	-	-	-	-	-	+
	CEDENAR						TELECOM
Mosquera	-	-	-	-	-	-	+
							TELECOM
Anta	+	+	-	-	-	-	+
Barbara	Municipio	Municipio					TELECOM
Laya	+	†	-	-	-	-	+
Ferrera	Municipio	Municipio					TELECOM
Guapi	+	+	+	-	-	+	+
	CEDELCA	Empocauca	Municipio			Municipio	TELECOM
Dópez de	+	+	-	-	-	-	+
Micay	Municipio	Municipio					TELECOM
Limbiquí	+	-	-	-	-	-	+
	Municipio						TELECOM

fuente: ESAP-CINAP. Diagnósticos Municipales, documentos de trabajo, agosto 1984.

CONVENCIONES: + : Si lo hay
 - : No lo hay
 † : Si pero no funciona

Al excesivo número de funcionarios hay que añadir el desconocimiento de sus funciones y/o los procedimientos para realizarlas, o que carezcan de oficinas y mobiliario, lo que limita su acción a viajar cada dos o tres meses a cobrar sus emolumentos.

En cuanto a los inspectores que laboran en las cabeceras, bien o mal desempeñan sus funciones, pero es usual que no entreguen las multas que imponen o que las gasten sin dar razón de ello al alcalde o a la tesorería, con grave perjuicio para las escasas rentas municipales.

En dos municipios hay secciones penales que coordinan el trabajo de inspectores y corregidores. En los demás son piezas sueltas de la Administración.

Para finalizar este punto, se debe agregar que los inspectores desconocen las competencias en las demandas, así como las últimas disposiciones en materia policiva (las contempladas en el nuevo código penal y en la ley 2a. de 1984), por lo cual remiten demasiados casos de su competencia a los alcaldes quienes en muchas ocasiones tampoco conocen del procedimiento para resolverlas.

4. Inspecciones de Higiene

La mayoría de los municipios cuentan con inspectores de higiene o sanidad y en todos se da el mismo fenómeno: no se definen sus funciones. Por tal motivo los inspectores de higiene llegan a sus cargos y hacen lo que tienen a bien realizar. Además, al mando de los inspectores de higiene colocan siempre un buen número de obreros sanitarios (en el Charco figuran tres inspectores y ocho obreros sanitarios) a los que no se les planea trabajo ni se les exige; en ocasiones sólo figuran en nómina.

Estos empleos son en verdad muy necesarios en todos los municipios debido a que el campo de la higiene comunitaria, el control de pesas y medidas (función que no siempre se justifica segregarse), el mantenimiento del aseo y orden de los municipios, así como adelantar campañas profilácticas, son tareas que demandan trabajo constante. No obstante, tales empleos y/o dependencias sólo se justifican en la medida en que se les asignen funciones claras y se les suministre los instrumentos y el apoyo necesario para llevarlas a cabo.

B. LA ORGANIZACION POR AREAS FUNCIONALES DE ACTUACION

Al analizar las diversas áreas funcionales de las administraciones municipales (personal, materiales, información, etc.) se pudo de-

tectar que en todas ellas los problemas son similares guardando las proporciones. Verbigracia: en ningún municipio había almacén municipal. Pero, el que no lo haya tiene diferentes repercusiones en Mosquera que en Tumaco; en Barbacoas que en Timbiquí, etc. Igual sucede con las demás áreas funcionales, debiéndose tener en claro dicho fenómeno cuando se hable de ausencia de órganos que desempeñen determinadas funciones en los distintos municipios.

1. Administración de Personal

Esta área fundamental para el desarrollo de la gestión administrativa es de las más descuidadas. Aquí no cabe hacer excepciones. Las principales fallas al respecto pueden ser sintetizadas así:

a. No se fijan estructuras administrativas donde se especifique el lugar que ocupa cada dependencia y cada funcionario dentro del todo municipal; así como las líneas de interrelación e interacción.

b. No se aprueban plantas de personal acordes con las reales necesidades de cada administración. El número de empleos por lo general se fija en los presupuestos y Acuerdos de Asignaciones Civiles donde se autorizan enormes cantidades de cargos

o colocan erróneamente destinos que son pagados por otras entidades.

c. No se estatuyen funciones ni procedimientos para el personal que se autoriza vincular o para los empleos que se crean.

d. Exceptuando Tumaco, que tiene oficina de personal, en los restantes municipios se carece en forma absoluta de un órgano específico que desempeñe la función de personal. Los alcaldes nombran, los secretarios hacen nóminas y actas de posesión, los tesoreros pagan y allí acaba el proceso. No se lleva kárdex de personal, fichas de control o al menos una carpeta con la hoja de vida del empleado. Lo que más se encuentra son resoluciones de nombramiento y decretos de insubsistencia.

e. No se establecen requisitos mínimos.

f. Muchos empleados ganan por debajo del mínimo legal y se les niega algunas de las prestaciones básicas obligatorias por ley.

g. Los sueldos no corresponden a las características del cargo sino a las del individuo que lo desempeña.

Copia No Controlada CVC

h. Se presenta alto grado de inestabilidad laboral.

2. Administración de Materiales

La principal constante en lo atinente al manejo de los materiales es que en ningún municipio había almacén municipal (en Guapi había una bodega, al menos). Es decir, un sitio donde reposaran seguros los elementos adquiridos por la Administración, una persona encargada de manejar dichos elementos y un conjunto de procedimientos para el recibo y la entrega de materiales.

De la inexistencia del almacén se deriva una serie de irregularidades en la adquisición, manejo y suministro de elementos, entre las cuales son las más notorias:

a. Ausencia de normas reguladoras de la función de adquisiciones, suministros y almacén.

b. No programación de las compras y por consiguiente inexistencia de stocks e incremento en los costos, pues las administraciones compran al día y para el día. Esta última particularidad es la que hace que ningún recurso alcance al municipio para comprar lo necesario.

c. No se levantan inventarios de los bienes y elementos propiedad del municipio. Los empleados toman posesión de los cargos sin que los salientes les hagan entrega formal de los equipos de oficina a cargo de éstos, lo que propicia la pérdida de bienes y documentos del municipio.

d. No se establecen procedimientos de compras y adquisiciones, donde se especifique quiénes deben realizar las compras y los requisitos a ser llenados. De aquí se desprende que aparte del alcalde otros funcionarios realicen compras que luego el tesorero se ve obligado a legalizar.

e. No se nombran funcionarios que asuman la responsabilidad de almacén. Usualmente, el mismo alcalde hace el reparto de lo que se va comprando, sin recibos ni documentos que respalden dicha entrega.

f. No se han establecido procedimientos para dar de alta o de baja los elementos del municipio. Tampoco se hace mantenimiento de los instrumentos de trabajo que existen en algunas oficinas.

Copia No Controlada CVC

3. Administración de la información

La documentación de estas municipalidades ha sido tan maltratada como lo han sido éstas por los fenómenos naturales. En efecto, ninguno de los municipios contaba con un archivo medianamente organizado (a excepción de Guapí y El Charco) e incluso, los de Tumaco, Maguf, Timbiquí, y Francisco Pizarro se incendiaron total o parcialmente. Anexas a la inexistencia de archivos se dan las siguientes situaciones:

- a. No se otorga a los documentos la importancia que tienen. Esto conlleva a que los funcionarios a lo sumo enrollen los papeles, los amarren con un lazo y los arrojen a un cajón.
- b. La ausencia de un sistema organizado de la información es el que posibilita y respalda, en algunos casos, la pérdida de elementos, el pago de cuentas sin el lleno de los requisitos debidos, la existencia de cargos y tributos sin respaldo legal, la desaparición de antecedentes policivos, etc.
- c. Así mismo es corriente que los documentos o libros de algún valor vayan a parar a la biblioteca privada del empleado que los recibió. Por esta razón, algunas de las administraciones carecen hasta del Código de Régimen Político y Municipal, que es To

mínimo que puede tener un municipio en cuanto a material bibliográfico.

4. Planeación Municipal

Es desconocida aún en muchos de los municipios desarrollados de la zona Andina. En el Litoral Pacífico sólo Tumaco cuenta con una Oficina de Planeación creada en 1973. Dicha oficina operó un año y luego fué reabierta en 1983 pero con funciones diferentes a las de Planeación, ya que a ella le encargaron tareas como el diseño, construcción y trazado de vías y desagües. En 1984 esta oficina amplió su radio de acción hacia la programación de servicios, como el diseño y trazado de rutas para los planes de sanidad y recolección de basuras.

5. Administración Financiera

La actividad financiera de los municipios gira en torno a la elaboración y ejecución del Presupuesto de Rentas y Gastos.

Para profundizar un poco en el aspecto financiero municipal se ha dividido en las tres funciones principales que lo integran: Presupuesto, Contabilidad (Tesorería) y Control.

a. Presupuesto

A la elaboración y ejecución de los presupuestos, subyacen los siguientes problemas:

- 1) Son elaborados sin criterios técnicos y sin tener en cuenta el inmediato pretérito presupuestario de los municipios, debido al poco conocimiento de quienes lo preparan, formulan y aprueban.
- 2) No se tienen en cuenta las prioridades ni datos reales sobre el recaudo.
- 3) No se elaboran acuerdos mensuales de gastos, lo que genera graves desequilibrios en la ejecución.
- 4) No se hacen las reservas presupuestarias obligatorias ni los registros debidos a excepción de Guapi y Tumaco.
- 5) Se efectúan créditos, contracréditos y modificaciones al presupuesto, sin autorización de los concejos.
- 6) Se viola la unidad de caja mediante el cobro y gasto de ciertos recursos (tarifas y multas) por fuera de la ejecución presupuestal.

Copia No Controlada CVC

b. Contabilidad

Esta función se centra en las tesorerías municipales y se caracteriza por:

- 1) Ausencia de sistemas contables aprobados por Contraloría.
- 2) No llevar todos los libros que exige la contabilidad municipal o llevarlos mal.
- 3) Efectuar los registros de ingresos y egresos sin planes contables, lo que ocasiona repetición u olvido de registros.
- 4) No elaboración de balances del tesoro municipal.
- 5) Ausencia de kárdex de contribuyentes actualizados de industria y comercio y de predial, lo que explica en parte los bajos recaudos.
- 6) No se realizan inventarios de bienes devolutivos, ni se entregan los pedidos conforme a procedimientos en que conste quién los recibió y en qué condiciones.

A los problemas expuestos hay que sumar los inconvenientes de personal, y los enfrentamientos esporádicos entre tesoreros y alcaldes.

c. Control Fiscal

El Control Fiscal, como ya fue dicho, lo ejercen las revisorías fiscales, auditorías especiales y las contralorías municipales. Se en-

contraron al respecto las siguientes fallas:

- 1) El control es sólo de carácter numérico y en muy pocas ocasiones de carácter perceptivo.
- 2) No hay control previo total pues se comparan cantidades pero no disponibilidades.
- 3) El control posterior es nulo. Sólo se manifiesta en las cuentas que rinde el tesorero al departamento (control numérico) y a los contralores municipales.

C. FINANZAS MUNICIPALES

Las finanzas municipales de los municipios diagnosticados, han sido analizadas a partir del estudio de los presupuestos ejecutados o proyectados en los casos en que fue imposible conseguir la información durante los años de 1983 y 1984.

El objetivo de este enfoque es detectar en qué medida los municipios se sostienen con recursos propios, en qué proporción los apoya el Estado o el Departamento y finalmente cómo son distribuidos esos recursos. Por esta razón se divide al literal en una primera parte que se refiere al presupuesto de ingresos y una se-

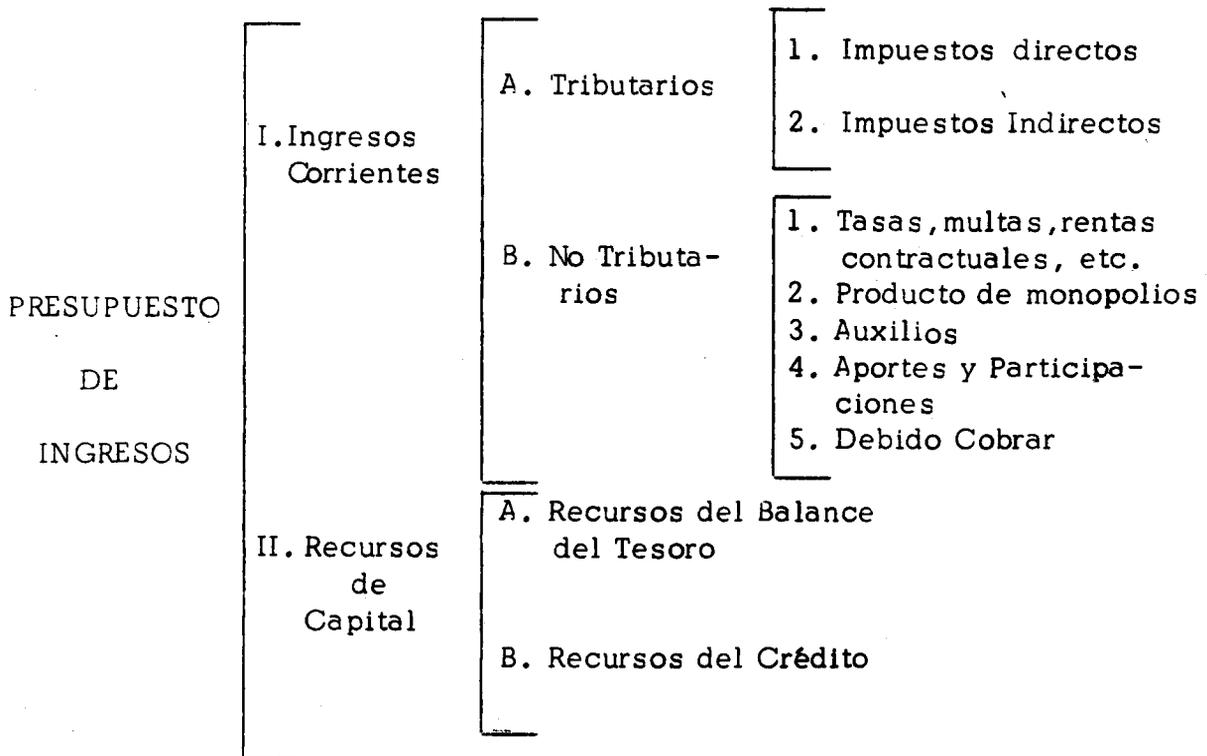
gunda, sobre el presupuesto de egresos.

1. Estructura de los ingresos municipales

El presupuesto se define como el cálculo de los ingresos y egresos a ser realizados en un período determinado, por una persona natural o jurídica con miras al logro de unos objetivos claramente fijados. Se desprende de esta acepción que el presupuesto se divide en dos grandes partes:

Presupuesto de Ingresos y Presupuesto de Egresos.

El presupuesto de ingresos a nivel municipal, se subdivide a su vez en la forma que lo muestra el siguiente cuadro sinóptico:



Copia No Controlada CVC

a. Comportamiento de los Ingresos

El cuadro 5 muestra respecto a los ingresos las siguientes situaciones:

- Que diez de los doce municipios perciben aportes nacionales y departamentales por encima del 50% del total del presupuesto.
- Que exceptuando a Tumaco, Roberto Payán y Olaya Herrera, la participación municipal está bien por debajo del 20% y que incluso hay seis (6) que no alcanzan al 10%.
- En tercer lugar, 8 municipios exhiben un debido cobrar superior al 15%, lo que es alto comparado con el monto total de los presupuestos.

Ahora, lo que no muestra el cuadro pero sí la lectura de los diagnósticos y el conocimiento de las administraciones municipales es que las participaciones son en la realidad más altas, ya que el debido cobrar no ingresa sino en los tres municipios caucanos.

Y, no ingresan porque el departamento alega no contar con los recursos suficientes; agravándose aún más la falla presupuestaria con el cálculo indebido, de lo que adeudan los departamentos.

Sencillamente los municipios suponen que los departamentos, el INDERENA, etc., les deben equis cantidad de dinero y por ende colocan cualquier cifra en el presupuesto. Al año siguiente colocan otra cifra, sin tener en cuenta ni siquiera la ~~precedente~~.

ANALISIS SOBRE LA COMPOSICION DEL PRESUPUESTO DE INGRESOS Y EGRESOS

Dpto.	Municipio	Presupuesto Total Millones \$	INGRESOS (en Porcentaje)			EGRESOS (%)	
			Municipales	Participac. Nacionales y Dptales.	Debido Cobrar	Funciona- miento	Inversión
NARIÑO	Tumaco***	89.2	42.3	44.4	19.3	82.0	18.0
	Francisco Pi- zarro**	12.0	0.4	95.0	4.6	48.1	51.9
	Barbacoas**	29.0	3.3	78.0	17.7	62.2	37.8
	Magüí**	7.0	-	-	-	-	-
	Roberto Payán**	10.0	30.0	50.0	20.0	98.2	2.0
	El Charco**	19.7	14.8	69.2	16.0	58.2	41.8
	Mosquera**	6.2	9.8	63.5	26.7	85.5	14.5
	Sta. Bárbara **	19.2	13.6	64.7	21.7	49.9	50.1
Olaya Herrera**	11.0	20.4	63.0	16.6	74.9	25.1	
CAUCA	Guapi*	14.6	2.4	57.8	39.8	70.1	29.8
	López de Micay***	17.3	0.0	80.1	19.1	-	-
	Timbiquí***	18.1	0.3	99.7	0.0	63.3	36.7

Fuente: ESAP-CINAP "Diagnósticos Municipales", documentos de trabajo, agosto 1984

Notas: * = Estimado 83
 ** = Estimado 84
 *** = Ejecutado 84

- Las participaciones nacionales llegan a los municipios de la Costa Nariñense con 2, 3 o más meses de retraso paralizando de esta manera a la administración municipal.

- La sujeción de los fiscos municipales a las transferencias ha provocado negligencia en las autoridades locales respecto al aprovechamiento de potencialidades para incrementar la captación de recursos.

- El departamento de Nariño no ha enviado sino unas pocas cantidades de lo correspondiente a las participaciones de los municipios costeros, de tal manera que éstos no pueden contar con tales aportes, ni saben cuánto les adeudan.

- INDERENA exige a las municipalidades un plan de reforestación para hacerles los giros correspondientes a las participaciones por explotación de bosques, quién sabe allí elaborar planes de reforestación? o mejor: a quién le importa?

El cuadro es, en síntesis, una caricatura fiscal del municipio, pero no por eso deja de mostrarse los rasgos principales de éste, de manera que se identifique perfectamente. Sin embargo, las causas que originan tal estado de cosas son bien diversas e im-

posibles de graficar. De allí que sea necesaria la explicación rigurosa de ellas.

La causa fundamental del bajo recaudo en estos municipios, está directamente enraizada en la estructura económica de la región; y sólo de manera tangencial con la buena o mala administración municipal. Es decir las características del comercio, la industria, la tenencia de la tierra, los servicios públicos, etc., por un lado, son las causas principales del bajo o nulo recaudo; y por otro, el conjunto de causas administrativas, como la ausencia de kárdex de contribuyentes, registros, funcionarios capaces, etc.

b. Causas Económicas y Administrativas

A continuación se hacen explícitas las causas económicas y administrativas, respecto al comportamiento de los Ingresos Municipales:

1) Causas Económicas

Pueden resumirse tomando como ejemplo los principales renglones de ingresos municipales.

a) Impuesto de Industria y Comercio: Este tributo es nulo en 9 de los doce municipios porque los comerciantes con ingresos gravables son muy pocos. La única industria gravable es la explo-

tación de madera que se ha concentrado en Olaya Herrera, Tumaco y en mínimo grado en Francisco Pizarro.

Aparte de ello, la influencia de los concejales, que también son comerciantes o industriales, o defienden a tales gremios, obstaculizan la imposición de tasas y/o su cobro. Los tesoreros, nombrados por los concejales, no cobran por temor a éstos. Sin embargo, es necesario puntualizar que allí donde el comercio, la industria y los servicios han alcanzado cierto desarrollo por su número y tamaño como es el caso de Tumaco, Olaya Herrera y Guapi, los recaudos han llegado a elevarse notablemente por encima de las trabas administrativas y políticas existentes.

b) Impuesto Predial: Este que es en el resto del país, el pilar económico de los municipios, se desconoce en 8 de los 12 municipios costeros estudiados, y por tanto no aporta nada a las finanzas municipales.

La razón fundamental es que en tales municipios no existe la estructura de propiedad de la tierra corriente en el resto del país. En palabras sencillas no existen fincas, ni haciendas, ni títulos de propiedad, etc. ya que se cultiva en parcelas que luego se abandonan o que producen a nivel de subsistencia. En el plano

urbano la propiedad es bien definida pero no siempre se respalda en títulos o documentos. Aparte de lo anterior, la compraventa de bienes inmuebles es baja y se hace sin llenar los requisitos protocolarios exigidos por la ley, lo que invalida la necesidad de los paz y salvos municipales, mecanismo de control que se torna entonces inoperante.

Ese conjunto de hechos, impide por tanto toda posibilidad de gravar la propiedad rural en el mediano plazo en los 8 municipios señalados, si no se acompaña de cambio en la forma de tenencia y explotación de las tierras. A nivel urbano es implantable el impuesto predial, previa la inducción de los contribuyentes.

En los municipios donde se logra algún grado de recaudo predial es porque se dan las condiciones contrarias a las ya anotadas, como es Tumaco y Guapi.

c) Tarifas por Servicios Públicos: Las deficiencias de los pocos que se prestan provoca renuencia en la gente en cuanto a los pagos.

Amén de que algunos de ellos no constituyen verdadera necesidad para la totalidad de la población (electricidad en algunos casos)

por lo cual los mecanismos de presión, como el corte del servicio, se anulan.

No sucede así en los municipios grandes, como Tumaco o Barba-coas, donde el servicio es indispensable para el desarrollo de las actividades cotidianas.

d) Multas: Es costumbre que quien las cobre las disfrute.

2) Causas Administrativas

Ya han sido enumeradas varias veces y se centran en la carencia de Códigos Tributarios, Acuerdos sobre arbitrios rentísticos, kár-dex de contribuyentes, preparación de los funcionarios de tesore-ría, conocimientos para aplicar la vía coactiva, control sobre los recaudos, y finalmente, por el régimen de exenciones informales logradas por las personas influyentes, que son las únicas en con-diciones de tributar.

2. Estructura y Comportamiento de los Egresos Municipales

El cuadro anterior, proporciona también las pautas para el análi-sis del gasto municipal.

En efecto, en él se observa que en 7 de los doce municipios

gastos de funcionamiento sobrepasan el 60% del presupuesto y en los restantes el 45%. Tales datos corroboran lo dicho respecto a las elevadas plantas de personal. No obstante las cifras se quedan cortas respecto a lo que es la realidad porque si se invirtieran los porcentajes que allí figuran, los municipios estarían mejor. Lo que ocurre en verdad, es que usualmente inflan los presupuestos de tal manera que sólo el 60% ó 70% ingresa y eso se gasta en funcionamiento. La diferencia que no ingresa, se destina entonces a la inversión. De tal manera que no se ejecutan sino los gastos de funcionamiento y en el mejor de los casos el 3% ó 4% de lo estimado como inversión, que a su vez se restan en su eficacia, porque disminuyen en alta proporción.

El comportamiento de los egresos tiene como causa principal el burocratismo, del cual ya se ha hablado bastante, las fallas en los sistemas de contratación, en el control fiscal, etc.

Copia No Controlada CVC

V. LOS RESULTADOS DEL PROGRAMA

Atendiendo a los "Términos de Referencia"¹, el Programa de Mejoramiento Institucional se orientó a mejorar la capacidad gerencial y operativa de las municipalidades mediante la tecnificación de sus actividades, de manera que satisfagan adecuadamente las aspiraciones de las comunidades locales y participen activamente en el proceso de desarrollo. El Programa propuso dos frentes de trabajo:

1. Asesoría

Orientada a dotar a las municipalidades de los instrumentos técnicos y normativos necesarios para ordenar su gestión administrativa.

En este campo el programa definió las siguientes áreas al trabajo:

- a. Estructura Administrativa
- b. Administración de personal
- c. Administración de Recursos Físicos

¹ ESAP-CINAP "Términos de Referencia para la ejecución de un Programa de asesoría y capacitación en aspectos de administración municipal para la Costa Pacífica caucana y nariñense," Bogotá Sept./83.

AREAS OBJETO DE ASESORIA



Copia No Controlada CVC

- d. Administración fiscal y financiera.
- e. Administración de la información.

2. Capacitación

Orientada a difundir el conocimiento sobre las normas constitucionales y legales que informan sobre la organización y funcionamiento del municipio colombiano, así como de las técnicas administrativas relacionadas con finanzas públicas, administración de personal, planeación, adquisiciones, suministros, archivo y correspondencia, a través de cursos, seminarios, conferencias a Concejales, Alcaldes, Tesoreros, Personeros, Inspectores, demás funcionarios municipales y comunidad en general.

A. ASPECTOS GENERALES

Los proyectos elaborados responden a unas municipalidades en que la actividad administrativa es muy reducida y uniforme. Limitada en muchos casos, a contados actos que año tras año van repitiéndose con la misma periodicidad.

Las deficiencias en la capacitación de personal, la carencia de equipos técnicos para preparar proyectos de desarrollo local, la ausencia de mecanismos de planeación, los métodos de trabajo utilizados, además de los complicados mecanismos de nuestro le-

gislación municipal, sugieren formas de actuación que den respuesta a ese tipo de limitaciones. En este sentido, la dirección del programa solicitó a los Asesores Municipales que la elaboración de propuestas organizacionales se caracterizara por su gran sencillez, por simplificar al máximo el aspecto formal de su presupuesto, contabilidad, control fiscal, régimen de adquisiciones, organización de almacenes, procurando el cumplimiento de los principios generales enunciados en las normas que reglan cada área, diseñando formatos y procedimientos breves y sencillos sentando las bases para una administración menos compleja, en donde la gestión pública se muestra constante e invariable en su ejecución.

La cuantificación de lo actuado se traduce en los proyectos elaborados. Sin embargo, esta medición sería incompleta si no tuviera en cuenta otras actividades enderezadas a lograr el mismo objetivo. Así por ejemplo, se habla del Manual de Archivo y Correspondencia, que como guía administrativa se convierte también en instrumento para la capacitación de funcionarios; pero el trabajo no se redujo al diseño de la guía: el Asesor Municipal, se responsabilizó además de la organización física del archivo.

Igual afirmación es válida para el caso de administración de personal, administración de recursos físicos y administración fiscal

y financiera áreas en las cuales se ejecutaron actividades a las que no aluden los documentos finales.

La realización de un Censo de Contribuyentes; la organización y actualización del kárdex del impuesto predial, o de industria y comercio, la organización de registro y control de personal, son acciones que consumen recursos, pero que sólo pueden verificarse en los puestos de trabajo, por hacer parte a su vez de la denominada capacitación en servicio.

Además de las actividades propias de la ejecución del programa, se adelantaron otras, que aunque son externas redundan en beneficio de las administraciones locales. Se hicieron contactos con entidades nacionales que tienen vinculación con las localidades, tales como los Ministerios de Comunicaciones, Educación y Minas, el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, el Servicio de Salud, Inderena, ICCE, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y CEMPRODES con el objeto de buscar la solución a ciertos problemas de la zona.

B. CRITERIOS QUE ORIENTARON EL DISEÑO DE PROYECTOS

Para el cumplimiento de los objetivos del Programa de Mejoramiento Institucional, los asesores municipales fijaron algunos criterios

para el desarrollo de sus actividades. Los siguientes son los criterios por áreas de trabajo:

1. Area de Estructura

a. Grado mínimo de desconcentración de funciones, pues todas estaban concentradas en el Despacho del Alcalde.

b. Grado mínimo de especialización de funciones: delimitar claramente las funciones correspondientes a cada dependencia para evitar duplicidad o interferencia.

c. Dar funciones específicas a las Secretarías Generales, como son:

Administración de Personal

Adquisiciones y Suministros

Archivo

d. Agrupar las funciones relacionadas con la prestación de servicios públicos para agilizar y garantizar la continuidad de los mismos.

e. Fijar mecanismos de articulación intergubernamental por medio de la creación de Juntas Asesoras como son: La Junta de Ha-

cienda, de Desarrollo, de Servicios Públicos y la Comisión de Personal, asignándoles funciones específicas.

f. Definir mecanismos jerárquicos y de coordinación de manera que todas las actividades queden integradas armónicamente para formalizar los canales de comunicación, evitando consultas innecesarias y simplificando trámites administrativos.

g. Especialización de la personería, haciendo resaltar el papel de agente del Ministerio Público y la importancia de representar a la comunidad.

h. Adecuar, tecnificar y estructurar las dependencias administrativas a las modernas técnicas de la administración, asegurando una coordinación permanente y una continuidad de la acción gubernamental.

2. Area de Administración de Personal

a. Identificar las distintas clases de empleos, sus denominaciones y niveles.

b. Sobre la base de la estructura, definir las plantas de personal acordes con las necesidades de cada municipio.

c. Atendiendo a las funciones por dependencia definir las funciones y responsabilidades por cargo.

d. A partir de las habilidades, formación académica y experiencia exigir requisitos mínimos atendiendo al nivel de escolaridad existente en el municipio.

e. Definir un adecuado sistema de personal que esté actualizado y que logre contener toda la información suficiente para fijar políticas de personal de carácter urgente.

3. Administración de Recursos Físicos

a. Determinar centros de consulta de información (Archivo Central y Periférico) definiendo períodos de transferencia y vida útil de los documentos.

b. Fijar pautas para el manejo y control de la correspondencia.

c. Asignar funciones y establecer responsabilidades a las dependencias encargadas del manejo de los recursos físicos.

d. Elaborar planes sistemáticos de compras para facilitar un uso adecuado de los recursos y una racionalización de las adquisi-

Copia No Controlada CVC

siciones.

e. Distribuir equitativamente el espacio físico a fin de ubicar el almacén municipal.

4. Area de Administración Fiscal y Financiera

a. Determinar las principales fuentes de ingresos municipales.

b. Dotar a los municipios de los mecanismos adecuados para la administración y control de las rentas e ingresos y lograr una integración entre los mecanismos legales y la estructura administrativa.

c. Fijar pautas para la organización y ejecución del gasto, mediante el establecimiento de un régimen presupuestal y de control fiscal adecuado.

d. Establecer un sistema contable como instrumento que facilite el control, la coordinación y la planificación de las actividades gubernamentales.

Copia No Controlada CVC

C. PROYECTOS ELABORADOS

A continuación se explica el contenido de los diferentes documentos elaborados en las municipalidades objeto de estudio, por áreas de trabajo.

1. Area de Estructura Administrativa

Proyecto de Estructura

El Proyecto de acuerdo sobre estructura administrativa muestra la ubicación orgánica de las diferentes dependencias que conforman la administración municipal, y las funciones correspondientes a cada una de ellas y de los órganos asesores.

2. Area de Administración de Personal

a. Normas y Procedimientos sobre Administración de Personal.

Contiene las pautas a seguir en aspectos de administración de personal tales como, reclutamiento y selección de personal, registro y control de empleados, vacaciones, permisos, licencias, comisiones, estímulos, ascensos y sanciones disciplinarias, lo que conlleva a enmarcar las políticas de personal, dentro de un contexto acorde con la realidad municipal.

b. Proyecto de Acuerdo sobre el Sistema de Clasificación y Nomenclatura de cargos.

Su utilidad radica en poder determinar los factores sobre los cuales pueden medirse los méritos del trabajo en cada puesto; además hacer un análisis objetivo de los puestos para ubicarlos en la escala apropiada de salarios.

c. Proyecto de Planta de Personal

Comprende la relación de los cargos que componen las diferentes dependencias de la administración municipal.

d. Manual de Funciones y requisitos mínimos a nivel de cargo.

Comprende las funciones que corresponde desarrollar a cada cargo de la administración, y los requisitos de educación y experiencia para el desempeño de los mismos.

3. Administración de Recursos Físicos

a. Manual de Archivo y Correspondencia.

En este documento se hace un análisis y clasificación de la documentación existente y la forma de organización del archivo físico empleando sistemas y procedimientos ágiles. Dinamiza los sistemas de control y archivo de documentos y los clasifica sistemáticamente de acuerdo al grado de actividad para simplificar el volumen de trabajo en el manejo del archivo.

b. **Manual de Adquisiciones, suministros y manejo de almacén.**
Clasifica los elementos de trabajo y estipula los procedimientos para su adquisición. Se establecen las diferentes modalidades de adquisición o compra de materiales, además pautas para el manejo del almacén.

Su utilidad radica en la posibilidad de elaborar planes de compra con base en la disponibilidad presupuestal, canalizando las necesidades de cada dependencia a través de la Secretaría General para un período determinado.

4. Area Fiscal y Financiera

a. **Manual de Contabilidad y Control Fiscal.**

Describe el manejo de la contabilidad municipal, detallando los libros que se deben llevar, el proceso contable que implica la teneduría de libros y cierre del ciclo contable, para terminar en los informes financieros que nos muestran el estado y comportamiento de las cuentas municipales.

Su importancia radica en ser un elemento de apoyo y ayuda a los funcionarios de Tesorería y Contraloría Municipal o Revisoría Fiscal, pues se les aclara los diferentes conceptos, procedimientos y métodos del sistema contable en lo concerniente a la clasific-

Copia No Controlada CVC

ción, registro, análisis, cierre y preparación de estados financieros demostrativos de tal manera que sea palpable la situación real del Tesoro Municipal en un momento dado o al término de una vigencia fiscal.

b. Manual de Presupuesto

Es un compendio detallado de las rentas e ingresos, gastos e inversiones y disposiciones generales, como también de las normas legales para su ejecución.

Su utilidad radica en elaborar el Presupuesto Municipal acorde con las normas vigentes y los rubros realmente utilizados tanto en ingresos como en gastos para desarrollar una acertada y correcta gestión financiera.

c. Código Tributario

En el cual se detalla cada uno de los rubros de rentas e ingresos de cada municipio y los procedimientos para su liquidación y recaudo, así como el régimen de sanciones y los plazos para pagar en Tesorería.

Su importancia radica en fijar claramente cada una de las rentas y buscar el fortalecimiento del fisco municipal.

La matriz que a continuación se presenta, contiene de manera concreta los resultados del programa en términos de documentos elaborados.

**PROGRAMA DE MEJORAMIENTO INSTITUCIONAL A LAS MUNICIPALIDADES DE LAS
COSTA PACIFICA CAUCANA Y NARIÑENSE ESAP - CVC**

GOBERNACIONES DE NARIÑO Y CAUCA

DOCUMENTOS ELABORADOS EN DESARROLLO DEL PROGRAMA

Municipio	TERMINOS DE REFERENCIA												OTROS DOCUMENTOS					
	Diagnóstico	Estructura y Funciones	ADMINISTRACION DE PERSONAL				ADM. RECURSOS F.		ADMON. FISCAL Y FINANCIERA				Reglam. Interno Concejo	Comité Local de Emerg.	Nomen. Municipal	Delineación Urbana	Regl. Serv. Publ.	Tarifas Energía Eléctrica
			Proced. Admon. Personal	Nomen. Clasif. Remun.	Plantas de Personal	Funciones y Requisit.	Adquis. y Suminis.	Archivo y Corresp.	Código Tributario	Proced. Liq. y Recaud.	Contab. y Control	Presup. Municipal						
1. ZONA GUAPI																		
GUAPI	sf	sf	-	sf	sf	-	*	sf	*	*	sf	sf	sf	-	-	-	-	-
TIMBIQUI	sf	sf	sf	sf	sf	sf	*	sf	*	*	sf	sf	sf	-	-	-	-	-
LOPEZ DE MICAY	sf	sf	-	sf	sf	sf	*	sf	*	*	sf	sf	sf	-	-	-	-	-
2. EL CHARCO																		
EL CHARCO	sf	sf	sf	sf	sf	sf	sf	sf	sf	sf	sf	sf	sf	-	-	-	-	sf
OLAYA HERRERA	sf	sf	sf	sf	sf	sf	sf	sf	sf	sf	sf	sf	sf	sf	sf	sf	-	-
MOSQUERA	sf	sf	sf	sf	sf	sf	sf	sf	-	-	-	-	sf	-	-	-	-	-
SANTA BARBARA	sf	-	-	-	-	-	sf	sf	sf	sf	-	sf	sf	-	-	-	-	-
3. BARBACOAS																		
BARBACOAS	sf	sf	sf	sf	sf	sf	sf	sf	sf	sf	sf	sf	sf	-	sf	sf	sf	-
ROBERTO PAYAN	sf	sf	sf	sf	sf	sf	sf	sf	sf	sf	sf	sf	sf	-	-	-	-	-
MAGUI	sf	sf	sf	sf	sf	sf	sf	sf	sf	sf	sf	sf	sf	-	-	-	-	-
4. ZONA TUMACO																		
TUMACO	sf	-	sf	sf	sf	-	sf	sf	-	-	-	sf	-	-	-	-	-	-
FRANCISCO PIZARRO	sf	sf	sf	sf	sf	sf	sf	sf	-	sf	-	sf	sf	-	-	-	-	-

* Las municipalidades del Cauca se rigen en estos aspectos por lo normado en la Ordenanza 21/44. Ni los Concejos Municipales ni Asesores tienen competencia para modificarla. El Código Fiscal y Código Tributario, son también instrumentos departamentales de obligatoria aplicación en los municipios.

OBSERVACIONES CUADRO No. 6

En cuanto a administración de personal, en Tumaco se elaboró Manual de Procedimientos y Estatuto de Administración de Personal.

En Tumaco se presentaron documentos separados de adquisiciones y suministros y manejo de almacén.

En el Municipio de El Charco, se elaboró Código Tributario que contempla los procedimientos de liquidación y recaudo.

En Olaya Herrera se elaboraron acuerdos separados por cada arbitrio rentístico para el Municipio.

En San José y Magúí, en cuanto a Adquisiciones y Suministros, más que un Manual, son procedimientos de adquisiciones y compras de elementos acordes con la realidad municipal y el Código Fiscal del Departamento.

En el Area de Presupuesto, todos los Asesores participaron en la elaboración del presupuesto para la vigencia fiscal de 1985, ade-

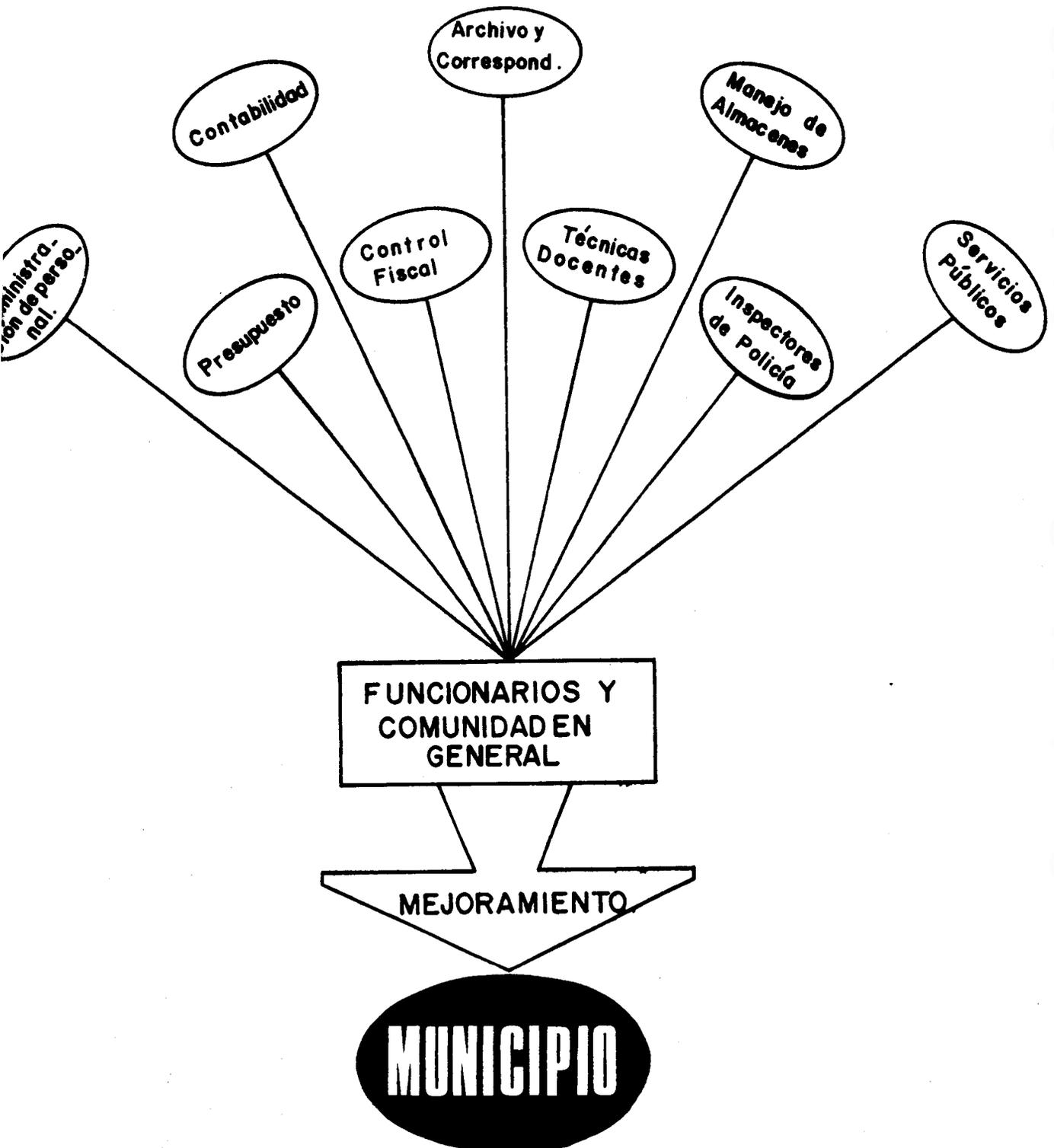
más de la elaboración de una guía para la presentación y ejecución de los mismos.

D. LA CAPACITACION DE PERSONAL

La organización del Estado y el creciente volumen de funciones o actividades que éste debe cumplir, plantean nuevas necesidades a la administración y exigen que toda persona que sea llamada a ocupar un cargo público tenga o reciba una preparación que lo habilite para desempeñar su función.

Las técnicas administrativas también exigen una administración apta y capaz, por ello se impone la presencia de cuerpos de funcionarios dotados de un serio nivel de capacitación. Esto puede lograrse por diferentes medios. Para el caso que nos ocupa, se precisó que el medio más aconsejado era el de realizar cursos que capacitaran y habilitaran a los funcionarios para el desempeño de las tareas que a éstos corresponden. Se pensó que la capacitación debía guardar consonancia directa con los cargos a ocupar, de ahí que se impusiera la ordenación y la clasificación de los cargos en un sistema lógico y racional de organización y administración.

CAPACITACION DE PERSONAL



El trabajo de campo, el contacto directo con los funcionarios y sus respectivas comunidades, las características organizacionales de estas municipalidades y en especial los niveles de escolaridad que presenta la zona sugirieron variantes a los planteamientos iniciales a punto de concluir que el pilar de la capacitación fuera el entrenamiento en el cargo y que otros niveles de capacitación (zonal y regional según los términos de referencia) se convirtieran en instrumentos de motivación, promoción y validación de los conocimientos adquiridos en la fase de capacitación en servicio.

Se puso de relieve la misión que el asesor debía cumplir en este campo para mejorar los niveles de preparación teórica y práctica de los funcionarios públicos: en un sentido general, abarcando el conocimiento amplio del Estado, de su organización y de sus funciones; en un sentido particular referido a los múltiples aspectos o especialidades de la labor administrativa (Personal, Archivo, Presupuesto, etc.). Con especial referencia a los niveles de escolaridad, la organización de la capacitación optó como principio general, el que los cursos, conferencias, grupos de trabajo fueran organizados con criterio especial e independiente de los modelos tradicionales de manera que sus contenidos atendieran a las necesidades y características particulares de estas municipalidades.

Esta posición permitió que las actividades de capacitación en servicio, ejecutadas a través de clases teórico-prácticas, conferencias, entrevistas personales, grupos de discusión y trabajos especiales, coadyuvaran a conservar y estimular la moral de perfeccionamiento y un alto índice de motivación y rendimiento que se tradujeron en la participación activa en la elaboración de instrumentos normativos y técnicos para cada una de las áreas objeto de estudio (Proyectos de Acuerdos, Decretos, Manuales), que a su vez, eran resultado del proceso de asesoría.

Las características de la capacitación así descrita es difícil de cuantificar más no de cualificar. En primer lugar, el funcionario recibió y prueba que recibió capacitación general sobre condiciones, características, cometidos y relaciones de la dependencia en que se desempeña y capacitación específica para el cargo que ocupa; en segundo lugar, puede verificarse el mejoramiento de su gestión, manifiesta en la puesta en marcha de nuevas rutinas o procedimientos administrativos, diligenciamiento de formatos, utilización de libros auxiliares y presentación de informes periódicos, además de la organización física de los archivos, almacenes, kárdex, entre otros.

Este nuevo estilo en la capacitación, crea conciencia y **mística** de trabajo en el funcionario, además de abrir nuevos horizontes en el mercado laboral del sector público, al encontrar en la capacitación mayores posibilidades para el ascenso a cargos de mayor jerarquía y responsabilidad. Es el caso de los Municipios de Tumaco, Barbacoas, Roberto Payán y Magúf, donde por primera vez en la historia de estas municipalidades se ha recurrido al expediente del concurso público para la selección y vinculación del personal administrativo y docente a vacantes que en tiempos recientes eran cubiertos atendiendo únicamente al padrinazgo y favor político.

Esto muestra también que las actividades de capacitación han superado los términos de referencia, al ocuparse de un sector como el de la educación, que en aquellos no se contemplaba.

La tarea de capacitación a otros niveles (zonal y regional) se coordinó con las Direcciones Regionales de la ESAP, en Pasto, Popayán y Cali y con los Gobiernos Departamentales de Nariño y Cauca, de tal manera que se dictaron cursos de formación complementaria, especialmente para Alcaldes y Tesoreros y cursos en cada uno de los municipios en lo concerniente a las técnicas de administración de personal, presupuesto, contabilidad, admi-

nistración municipal, técnicas docentes, etc. y que han dado paso a la entrega de certificados de asistencia o aprobación según el caso.

Es importante resaltar aquí que estos niveles de capacitación no se concentraron en los funcionarios públicos, sino que se abrieron para que en ellos pudieran participar los miembros de las Juntas de Acción Comunal, empleados nacionales y departamentales, estudiantes y ciudadanos en general, con el objeto de que la comunidad en su conjunto conociera la problemática, las perspectivas y la manera como se organiza y funciona el ente local; se integrara y jugara rol activo en el proceso de desarrollo económico y social de su municipio, su región y su país.

El siguiente cuadro resume las actividades que a este nivel han sido ejecutadas en desarrollo del programa:

CUADRO No. 7

CURSOS, SEMINARIOS Y CONFERENCIAS DICTADAS EN DESARROLLO
DEL PROGRAMA DE MEJORAMIENTO INSTITUCIONAL

(a 31 de diciembre de 1984)

Municipio	Nombre del Curso	No. de Participantes	Duración (Horas)
Tumaco	-Archivo y Correspondencia	42	20
	-Inspectores de Policía	30	60
	-Administración Municipal	30	40
Francisco Pizarro	-Contabilidad General	8	45
	-Conferencia a Concejales sobre Admón. Municipal		
	-Conferencia a estudiantes sobre servicios y tributación municipal		
El Charco	-Curso para Inspectores de Policía	32	20
	-Técnicas Docentes	40	20
	-Administración Municipal	40	52
Olaya Herrera	-Seminario Administración Municipal	7	40
Mosquera	-Administración Municipal	25	20
	-Técnicas Docentes		16
Barbacoas	-Técnicas Docentes	29	20
	-Metodología y técnicas de la enseñanza	42	25
	-Admón. Municipal General	20	20
	-Conferencias varias		



Municipio	Nombre del Curso	No. de Participantes	Duración (Horas)
Roberto Payán	- Técnicas Docentes	30	20
	- Admón Mpal. General	36	20
Magüí	- Técnicas y Metodología de la enseñanza	30	20
	- Admón Municipal General	17	20
Guapi	- Contabilidad General	36	48
	- Contabilidad General	54	48
	- Técnicas de elaboración, presentación y ejecución del presupuesto	27	35
	- Técnicas de elaboración, presentación y ejecución del presupuesto	25	35
Timbiquí	- Archivo y Correspondencia	7	40
	- Administración Municipal	12	40
	- Presupuesto Municipal	12	40
	- Contabilidad Municipal	10	14
López de Micay	Seminario Administración Municipal para Concejales	15	48

NOTA: No incluye los cursos para Alcaldes, Tesoreros, Personeros e Inspectores de Policía dictados en las instalaciones de la ESAP Regionales de Nariño y Cauca.

LIDERAZGO Y PARTICIPACION COMUNITARIA



Copia No Controlada CVC

E. LIDERAZGO Y PARTICIPACIÓN COMUNITARIA

Las características de este programa, la concepción, la filosofía y algunas condiciones del medio marcaron con algunas peculiaridades la acción de los representantes de la Escuela, especialmente en los municipios más pequeños y retirados, donde la implantación de recursos tecnológicos sin la ponderación previa de otros parámetros, no sólo sería un fracaso sino que probablemente constituiría, más que un avance administrativo, un entramamiento para la dinámica socio-económica, administrativa y de desarrollo que plantean otras formas de operar; factor determinante en la ejecución del Programa de Mejoramiento Institucional fue el del trabajo con la comunidad que nos ocupa en este momento.

La vieja definición de comunidad, en donde se concebía como característica primordial la comunión de intereses y oportunidades, hubo de ser replanteada en términos de la contradicción de intereses y de cómo la figura del líder o agente dinamizador del proceso de avance comunitario, tan sólo utilizaba la vieja investidura de representante de la problemática del lugar, para realmente defender ambiciones particulares, propias o ajenas.

Vale la pena recordar que en el ejercicio de construir la caricatura del líder, definitivamente la orientación que éstos tienen, no

es en absoluto aquella que les permitiría a las comunidades salir de los problemas a los cuales se hallan abocados, mientras se dá este régimen de gobierno interno. La incapacidad de comprender la problemática; el temor a introducir nuevas variables o formas de acción que harían tambalear los intereses particulares; la falta de responsabilidad; la adjudicación de tareas a terceros pero de crédito para el ordenador; el sujetarse realmente a representantes políticos de la zona, etc., proceso que parece haberse dado desde mucho tiempo atrás y quien sabe cuándo, impide que se desarrollen opciones de mayor bienestar.

De estas características se hicieron conscientes en forma más o menos rápida los asesores municipales, bajo la concepción de que la realidad municipal era soportada multifactorialmente y que las posibilidades de desarrollo estaban dadas en relación directa con el sano equilibrio de factores sociales, políticos, económicos, culturales y religiosos de la acción del estado, la propia acción de la comunidad y sus líderes; la intervención de los gobiernos regionales y de los de la construcción de obras de infraestructura (donde más ha intervenido la CVC) y que de ninguna forma la inyección de esfuerzos foráneos en un solo sentido garantizaría una opción que justificara en forma amplia la acción del gobierno. Bajo esa concepción y con la obligación laboral de responder a la

problemática administrativa, la actividad del asesor municipal se ocupó de los problemas de la comunidad (liderazgo). Además porque estar allí, en el lugar, posibilitó la comprensión de la problemática, la sensibilizó en sus vivencias, y buscó soluciones a cuestiones que fueron en alguna medida propias del asesor municipal.

Cómo fue la acción del asesor frente a la realidad que le plantearon estas condiciones? Fué de muchas formas. Pero destaquemos el siguiente evento:

El costeño es un conocedor de su realidad, la ha captado a través de su sensibilidad, del intercambio cotidiano, su trabajo, sobre todo lo que necesita saber para sobrevivir en su región; es lo que aprendió de sus ancestros y esto permite a mayores galas "niños que se crían", vivir en la máxima modestia cuando no en el pauperismo; ese conocimiento empírico fue importantísimo en el intercambio que pronto se dio con el representante del convenio que vino cargado con conocimientos universales abstractos y con alguna información específica.

Si de un lado el asesor aporta su conocimiento teórico y del otro lado se da el empírico, la comunicación comienza a ser posible y

en una dinámica muy delicada, cada cual aprende aquello de lo cual está más distanciado y aprende a aprender y a enseñar en la forma como aprende y enseña su contraparte; finalmente el profesional capta cosas relacionadas con canotaje, pesca, cultivos, etc. y la comunidad conoce de sus derechos civiles, políticos, de cómo reclamarlos, aprende el manejo de la administración local, etc.

Si este proceso de mutuo aprendizaje y de intercambio de conocimiento se ha conducido sin choques y si el asesor ha logrado una buena ganancia, puede plantear a quienes tienen poder (Concejo, Alcalde, etc.) en su propio lenguaje pero con el bagaje universal su propio problema y ellos dan respuesta, soluciones que orientamos, replanteamos y tratamos de concretar en proyectos de acuerdo, de resoluciones, y de decretos para que el ambiente administrativo colabore hasta donde le es posible a sustentar esa realidad y su desarrollo.

Aún cuando existieron distintos criterios, los Asesores Municipales actuaron y cambiaron la noción en las comunidades, afectaron parcialmente sistemas gnoseológicos y aprendieron valores; es un estilo de trabajo tan criticable como otros y su eficacia será calificable, en lapsos más o menos largos y que además de trabajar

con los funcionarios de la administración se laboró con los educadores y con los niños.

Por eso comprendieron que había vicios de todo tipo que se aclararon aún tocando sus sistemas valorativos y supieron de los muchos méritos que son dignos de realizar para ponderar y subirla de nivel, recobrándolos de las antiguas generaciones para adaptarlos a las nuevas; reconocieron que la persecución de modelos extranjeros hace olvidar los propios; por ejemplo, conseguir una banda de guerra para el Colegio, puede ser menos significativo que adquirir los instrumentos para un conjunto costeño de cununos, bombos, guazar; todos instrumentos propios de la región; que la vela, como alternativa viva intermedia entre el canaleta y el motor fuera de borda, puede tener cabida en zonas en las que ahora está perdida.

En suma se recuperaron instrumentos, juegos, herramientas, se transportaron a las nuevas generaciones en la lengua y dentro del estilo de enseñanza costeña, se introdujeron las técnicas que ellos han calificado como viables y que prueban en el proceso dinámico su posibilidad de adecuación a las características y necesidades, todo esto dentro del contexto administrativo que las normas locales han aportado y que se presupone no han de chocar con la dinámica que comienza y a la cual otros elementos, se suman, espe-

rando que la sobreponderación de algún agente externo no destruya el proceso y desequilibre el plano sobre el cual se ejecutan las labores que persiguen el beneficio social y la dignidad de los individuos que la componen (por supuesto con un sinnúmero de limitantes). Actuar contra costumbres arraigadas resulta tarea difícil y delicada pero en cosas como el tratamiento ecológico, cualquier esfuerzo o riesgo puede ser significativo; para muchos costños capturar una tortuga caguama de más de 50 kilos es simplemente pescar, aún cuando esta especie esté amenazada también por los recolectores de huevos y por los perros que hay en las playas y que destrozan a estos indefensos fósiles vivientes. Ni qué hablar de la madera y su absurdo tratamiento. Sin embargo, allí hay propuestas, algunas de las cuales fueron transmitidas al INDERENA y se conoce de respuestas parciales a estas calamidades.

Una razón más: si en "América Latina había en 1980 una población de 360 millones de habitantes. De estos, 117 millones, o sea un 33.8% se encontraban en el sector rural"¹. "Y el reconocimiento de la importancia que tienen las PER (pequeñas empresas rurales)

¹ Progreso económico y social en América Latina. Informe 1980, Washintong. Bid. p. 495.

para la economía que en algunos casos alcanza la mitad de la producción"², podemos concluir que la importancia económica del campo es grandísima. La potencialidad de la región agrícola, ganadera, pesquera, aurífera, forestal, etc. hace pensar que el apoyo a estas comunidades es algo más que caridad (como a veces suele ser visto); el beneficio para el país al hacer conciencia del papel histórico y productivo que juegan estas pequeñas poblaciones y sus gentes, es algo más que impulsa nuestra labor para buscar el deseado mejoramiento para aquellos que soportan las incomodidades de su habitat con la esperanza de un mejor futuro y que no se resignen a llorar su desventura.

² Capacitación para la participación campesina: Primera parte metodología. SENA, 1984. p. 23.

VI. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

1. Es evidente la necesidad de mejorar y racionalizar las estructuras, los recursos y las funciones de la administración local, para que éstas estén en condiciones que les permitan cumplir su papel como promotores del desarrollo.

2. Es de reconocer una creciente participación de funcionarios y comunidades en las iniciativas de organización de distinto tipo y que constituyen intentos de respuestas propias y creadoras para nuevas situaciones y problemas. Esta participación debe incentivarse como mecanismo de promoción, multiplicación y extensión de las iniciativas de mejoramiento.

3. La utilización de metodologías de actuación adecuadas a la región y la implementación de modelos adaptados a su propia realidad, contribuyen a incrementar las posibilidades de éxito. Sin embargo, debe tenerse en cuenta que el cambio está condicionado por la actitud y aptitud que hacia el mismo demuestran quie-

nes están encargados de promoverlo. Estas afirmaciones permiten inferir, que la capacitación no debe quedar como simple enunciado, sino que debe estar acompañada del desarrollo y del compromiso personal de quienes tienen la responsabilidad y competencia de poner en marcha las iniciativas propuestas.

4. Los programas de capacitación deben integrar los diferentes niveles de gobierno de manera que pueda crearse un servicio que permita, además de optimizar los recursos disponibles, prestar un servicio de promoción y desarrollo personal continuados, en donde el funcionario tenga la oportunidad de ampliar sus conocimientos, desarrollar sus capacidades y elevar su espíritu de colaboración con la administración.

5. Se hace necesario recordar que la crítica situación de los recursos humanos en la zona no es sobrellevada por una adecuada y eficaz asistencia técnica a los gobiernos locales; que existe gran número de entidades nacionales y departamentales que prestan sus servicios de asistencia según sus competencias, sin control, con ineficacia; que los gobiernos locales no conocen a ciencia cierta, en razón de lo anterior, cuál es el organismo competente, legal y técnicamente para dar respuesta a sus solicitudes y que, finalmente, se hace imperativo establecer mecanismos ópti-

mos de coordinación, de integración y de ejecución que permitan mantener y lograr los objetivos del Plan en su conjunto, cual es el de fortalecer estas municipalidades y vincularlas definitivamente al proceso de desarrollo económico y social del país.

6. Debe tenerse presente, que el éxito de estas acciones, depende en alto grado de la coordinación, apoyo y colaboración inter e intrainstitucionales. Que a los gobiernos departamentales de Nariño y Cauca y a sus Corporaciones Regionales, a los funcionarios municipales, a los Concejales, a Diputados, Representantes y Senadores de estas regiones, a la Secretaría de Administración Pública, a la Corporación Autónoma Regional del Cauca y a la Escuela Superior de Administración Pública, los une, en este programa, un propósito común y que por lo mismo, la colaboración, el apoyo y la coordinación deben sobrepasar la barrera de las buenas intenciones, para buscar mecanismos más operativos, más dinámicos. Compromiso real y efectivo en la empresa que conjuntamente se adelanta.

VII. BIBLIOGRAFIA

- ASAMBLEA DEPARTAMENTAL DEL CAUCA. Ordenanza 21 de 1944
Popayán 1944.
- BID. Progreso Económico y Social en América Latina. Washington
1980.
- CASTRO, Jaime. "Cartilla del Concejal" Senado de la República
Bogotá, 1970.
- CINAP-ESAP. Diagnóstico de la Administración Municipal de Tu-
maco. Documento de Trabajo, agosto 1984.
- CINAP-ESAP. Diagnóstico de la Administración Municipal de Fran-
cisco Pizarro. Documento de Trabajo, agosto 1984 .
- CINAP-ESAP. Diagnóstico de la Administración Municipal de Bar-
bacoas. Documento de Trabajo, agosto 1984.
- CINAP-ESAP. Diagnóstico de la Administración Municipal de Ma-
guí. Documento de Trabajo, agosto 1984.
- CINAP-ESAP. Diagnóstico de la Administración Municipal de Roberto
Payán. Documento de Trabajo, agosto 1984.
- CINAP-ESAP. Diagnóstico de la Administración Municipal de El
Charco. Documento de Trabajo, agosto 1984.
- CINAP-ESAP. Diagnóstico de la Administración Municipal de Mos-
quera. Documento de Trabajo, agosto 1984.
- CINAP-ESAP. Diagnóstico de la Administración Municipal de Sta.
Bárbara. Documento de Trabajo, agosto 1984.

CINAP-ESAP. Diagnóstico de la Administración Municipal de Olaya Herrera. Documento de Trabajo, agosto 1984.

CINAP-ESAP. Diagnóstico de la Administración Municipal de Guapi Documento de Trabajo, agosto 1984.

CINAP-ESAP. Diagnóstico de la Administración Municipal de Timbiquí. Documento de Trabajo, agosto de 1984.

CINAP-ESAP. Diagnóstico de la Administración Municipal de López de Micay, Documento de Trabajo, agosto 1984.

CINAP-ESAP. Guía para la selección de Personal, Bogotá, marzo 1984.

CINAP-ESAP. Manual de Presupuesto Municipal de Montería. Bogotá 1978.

CINAP-ESAP. Programa de Asesoría Administrativa para los Municipios del Quindío. Síntesis del estudio. Abril 1984.

CINAP-ESAP. Seminario de Capacitación para coordinadores y asesores Municipales. Bogotá abril 1984.

CINAP-ESAP. Términos de Referencia para la ejecución de un programa de asesoría y capacitación, en aspectos de Administración Municipal, Bogotá, septiembre de 1983.

CODIGO DE REGIMEN POLITICO Y MUNICIPAL. (Ley 4a. de 1913).

CODIGO FISCAL DEPARTAMENTO DE NARIÑO.

CODIGOS FISCAL Y DE RENTAS. Departamento del Cauca.

CONSTITUCION POLITICA DE COLOMBIA.

CONVENIO DNP-CVC-UNICEF. PLADEICOP. Cali, Noviembre/83.

CVC. Diagnóstico de la Administración Municipal de Guapi, 1983.

CVC. Diagnóstico de la Administración Municipal de Timbiquí, /83.

CVC. Diagnóstico de la Administración Municipal de Tumaco, 1983

CVC. Diagnóstico de la Administración Municipal de Barbacoas, /83

CVC. Diagnóstico de la Administración Municipal de Pizarro. 1983

CVC. Diagnóstico de la Administración Municipal de El Charco, 1983.

CVC. Diagnóstico de la Administración Municipal de Bocas de Satinga, 1983.

CVC. Proyecto de Asesoría y Capacitación en aspectos de administración Municipal, Cali, junio 1983.

DECRETO 294 de 1973 (Ley Orgánica del Presupuesto).

DECRETO 2407 de 1981 (Régimen de Presupuesto Departamental)

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA, Reforma Administrativa de 1968, Imprenta Nacional, Bogotá 1970.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACION. La descentralización de la Planeación en marcha, Bogotá 1981.

EASTMAN, Jorge Mario. Manual de Administración Municipal. Ministerio de Gobierno, Bogotá 1982.

ESAP. Técnicas Secretariales.

ESPITIA AVILEZ, Gonzalo. Los Organos del Gobierno Municipal. Publicaciones ESAP. Bogotá 1984.

HENAO HIDRON, Javier. Los Concejos Municipales. Publicaciones ESAP 28 pág.

INSTITUTO GEOGRAFICO AGUSTIN CODAZZI. Atlas Regional Pacífico. Bogotá 1983.

LEY 14 de 1983.

LOAIZA GALLON, Hernando. Administración Municipal en Colombia. Primer Seminario sobre Administración Municipal. Lima 1980.

LOAIZA GALLON, Hernando. El Municipio y su importancia, Nociones Generales. Publicaciones ESAP, Bogotá.

LOAIZA GALLON, Hernando. Los Impuestos Municipales. Publicaciones ESAP. Bogotá.

MEJIA MAYA, Ignacio. Régimen Municipal. 1979.

NACIONES UNIDAS. Pobreza y Autoconfianza: Perspectivas del Bienestar Social. Nueva York. 1982.

PENAGOS, Gustavo. Derecho Administrativo. Editorial Temis. Bogotá 1983.

PENAGOS, Gustavo. Manual de la Administración Municipal, Librería del Profesional. 5a. Edición. Bogotá 1981.

SENA. Capacitación para la participación Campesina: Primera parte metodológica. 1984.

TAMAYO, Enrique. Controles de la Administración Municipal en Colombia. Publicaciones ESAP. Bogotá.

VEGA RODRIGUEZ, Eduardo. Manual para Tesoreros Municipales. Publicaciones ESAP. Bogotá 1980.

VEGA RODRIGUEZ, Eduardo. Manual de Presupuesto Municipal. Bogotá, 1984.

VIDAL PERDOMO, Jaime. Derecho Administrativo. Biblioteca Banco Popular. 7a. Edición. Bogotá. 1980.

Copia No Controlada

GLOSARIO

ACUERDOS: Actos administrativos del Concejo, sometidos a la ley y las ordenanzas, mediante los cuales ejerce sus competencias con validez jurídica en el ámbito municipal. Son obligatorios mientras no sean anulados o suspendidos por la jurisdicción de lo contencioso administrativo y no pueden ser anulados, suspendidos o revocados por el poder central o el gobernador. Son tutelados a través del poder de revisión que el gobernador ejerce por motivos de inconstitucionalidad o ilegalidad.

ADMINISTRACION MUNICIPAL: Está constituida por el concejo, el alcalde, el personero y el tesorero. La competencia municipal se integra en consonancia con la descentralización administrativa por las prerrogativas propias de la autogestión y la atención a las necesidades locales. Comprende la creación, nombre y demarcación del municipio y la forma de su régimen, lo relativo al ejercicio de las funciones de los empleados municipales. Las ordenanzas organizan los municipios y arreglan la administración. Cada Concejo puede arreglar los detalles de la administración sin contravenir la ley o las ordenanzas. La ley podrá establecer diversas categorías de municipios de acuerdo con su población, recursos fiscales o importancia económica y señalar distinto régimen para su administración.

ALCALDE: Jefe de la administración municipal, agente del gobernador, de su libre nombramiento y remoción, representante legal del municipio y jefe superior de policía en el distrito. Los actos del alcalde, sometidos al principio de lega-

lidad, pueden ser revocados por el Gobernador por inconstitucionalidad o ilegalidad. Como agente del Gobernador debe cumplir y ejecutar sus instrucciones, las ordenanzas, los decretos, la ley y la Constitución.

Respecto del Concejo, debe velar por su oportuna reunión, convocarlo a sesiones extraordinarias, presentar proyectos de acuerdo, sancionar u objetar los acuerdos expedidos.

Le corresponde nombrar los empleados municipales, corregidores e inspectores de policía y fomentar la educación pública en el municipio.

CONCEJO MUNICIPAL: Corporación administrativa de elección popular, encargada de la dirección administrativa del distrito. Sometido a la constitución, la ley y las ordenanzas, ejecuta su competencia aprobando las contribuciones locales y sus gastos, determinando la estructura administrativa municipal. A iniciativa del Alcalde crea los establecimientos públicos, sociedades de economía mixta y empresas industriales y comerciales del orden municipal; expide anualmente el presupuesto de rentas y gastos. Elige personeros y tesoreros municipales y los demás funcionarios que la ley determine. Autoriza al Alcalde para celebrar contratos, negociar empréstitos, enajenar bienes municipales y ejercer pro tempore precisas funciones de las que corresponden a los Concejos.

CONTRALORIA DEPARTAMENTAL. Organismo que vigila la gestión fiscal de los Departamentos y Municipios; correspondiendo a las Asambleas su organización.

DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA POR SERVICIOS: Se ejecuta en Colombia a través de las entidades descentralizadas a saber: establecimientos públicos, empresas industriales y comerciales del Estado y sociedades de economía mixta. El Congreso, las Asambleas y los Concejos, al determinar la estructura administrativa pueden proceder en su respectivo nivel a la creación de las entidades citadas.

Los representantes de la Nación en las juntas directivas de los establecimientos públicos, sociedades de economía mixta y empresas industriales y comerciales, son agentes del Presidente.

DEPARTAMENTO: Entidad administrativa descentralizada territorial con personería jurídica, patrimonio propio e independencia para la administración de los asuntos seccionales y de autogestión; con las limitaciones constitucionales establecidas. Bajo la autoridad política y administrativa del Gobernador y la regencia administrativa de la Asamblea Departamental.

Ejerce sobre los municipios en que se encuentra dividido, la tutela administrativa para la planificación y coordinación del desarrollo regional y local y la prestación de servicios en los términos que las leyes señalen.

ENTIDAD TERRITORIAL: Unidades básicas de la división administrativa descentralizada territorial estructuradas en base a los supuestos sociológicos de las regiones del país. Entidades intermedias éstas que corresponden a las necesidades de autogestión, y autoadministración regional y local, con personería jurídica y autoridades que emanan de la propia colectividad y agentes del gobierno que ejercen la tutela en la región.

Son entidades territoriales de la República, los departamentos, las intendencias, las comisarías y los municipios o distritos municipales en que se dividen aquellos y éstas. La descentralización administrativa territorial tiene en Colombia dos niveles, el departamental y el municipal.

JUNTA ADMINISTRADORA LOCAL: Mecanismos creados por los Concejos dentro de la ley para descentralizar la administración municipal en favor de algunos sectores del territorio municipal, asignándole algunas de sus funciones, dándole voz en la administración local para propiciar su autogestión.

MINISTERIO PUBLICO: Organismo que efectúa la vigilancia general de los intereses del Estado, los Departamentos y el Municipio en las esferas administrativas y jurisdiccional. Velando por la ejecución de las leyes, ordenanzas, acuerdos y órdenes de las autoridades, atendiendo a la conducta de los empleados públicos, la averiguación de los delitos y el castigo de los delincuentes. Lo ejercen la Cámara, el Procurador General de la Nación, los fiscales, los personeros y empleados especiales.

MUNICIPIO: Unidad territorial básica y natural de administración descentralizada, bajo la jurisdicción del alcalde y la dirección administrativa del concejo; con personería jurídica, patrimonio propio y autonomía para la gestión de los intereses locales. Cuando un municipio tenga caseríos en los cuales convenga establecer una administración especial, se erigirán en corregimientos y serán administrados por un corregidor bajo la dependencia del Alcalde.

ORGANIZACION ADMINISTRATIVA COLOMBIANA: Está caracterizada por centralización política, ejercida a través del Gobierno central y sus agentes en el sector público; descentralización administrativa territorial y por servicios; desconcentración funcional. Son entidades descentralizadas territoriales bajo tutela, los departamentos, las intendencias, las comisarías y los municipios o distritos municipales en que se dividen aquellos y éstas. Fuera de la división general del territorio hay otras dentro de los límites de cada departamento para arreglar el servicio público. Las divisiones relativas a lo fiscal, lo militar, la instrucción pública, la administración de justicia, la planificación y el desarrollo económico y social pueden no coincidir con la división general. La descentralización por servicios se estructura a través de los establecimientos públicos, las empresas industriales y comerciales y las sociedades de economía mixta, entes éstos bajo tutela. La desconcentración funcional la ejecuta al Presidente, delegando competencias que le autoriza la ley en los minis-

tros, los jefes de departamento administrativo y los gobernadores departamentales bajo control jerárquico.

PERSONERO: Cargo de creación constitucional, elegido por el Concejo para un período de un año con reelección indefinida; agente del Ministerio Público en el Municipio. Le corresponde velar por el cumplimiento de la Constitución, leyes, ordenanzas, acuerdos y órdenes superiores en el Municipio; vigilar a los empleados municipales y promover la exigencia de responsabilidad deducida de sus faltas o delitos. Velar por la conservación de los bienes municipales y la puntual y exacta recaudación e inversión de sus rentas. Llevar la voz del Ministerio Público en los negocios en que deba intervenir y que se ventilen en el juzgado municipal. Puede presentar proyectos de acuerdo en el campo de su competencia.

TESORERO: Cargo de creación constitucional, elegido por el Concejo para un período de un año, con reelección indefinida. Le corresponde hacer los recaudos y pagos del municipio, debiendo rendir las cuentas correspondientes, liquidar el presupuesto y ejercer la jurisdicción coactiva para hacer efectivo el cobro puntual de los impuestos municipales. Puede presentar proyectos de acuerdo en el campo de su competencia.

Copia No Controlada

anexo
fotográfico

Copia No Controlada CVC



1. Antes de la asesoría del Convenio, los archivos municipales consistían en simples depósitos de documentos sin ninguna norma técnica ni de seguridad.



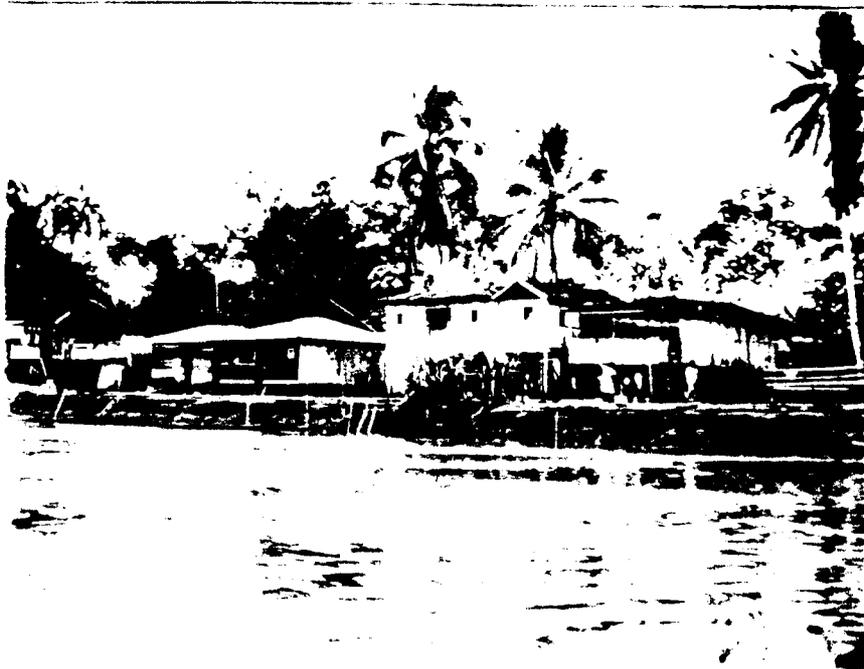
2. Las condiciones geográficas y socio-económicas de la región son factores determinantes en la búsqueda de soluciones de desarrollo (El Charco).



3. El Convenio incluyó a las Gobernaciones Departamentales de Nariño y Cauca para propiciar el apoyo de sus autoridades y para que ellas se beneficien del proyecto (Parque de Nariño, Pasto).



4. Los asesores y algunos miembros del Comité Técnico Consultivo se dirigieron a cada una de las municipalidades para atender directamente las sugerencias de su población en el campo de la administración pública (arriba a Guapi).

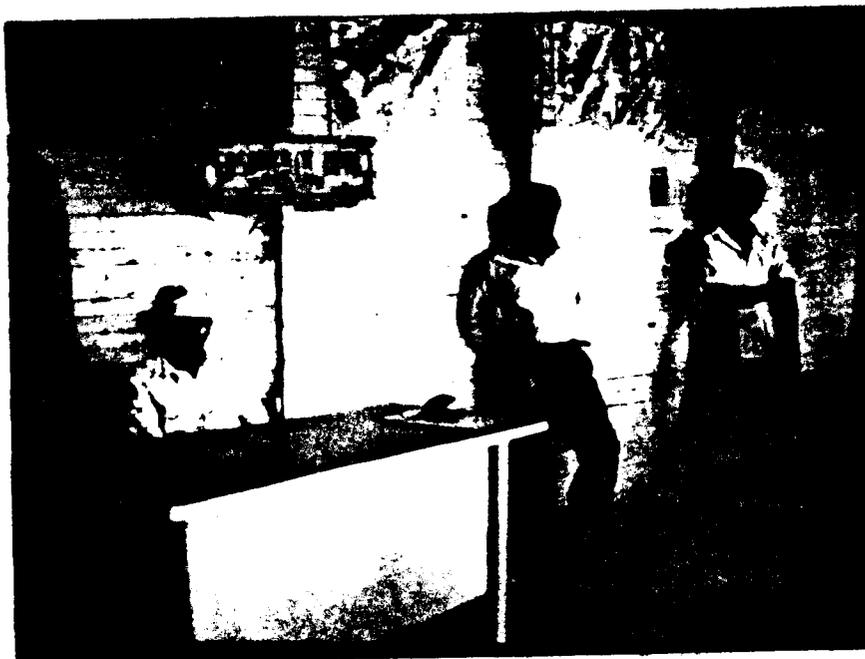


5. El agua constituye el primer medio de transporte y a la vez es el eje de la vida de las comunidades del Pacífico (pequeña población a orillas del Río Patla).



6. Los Coordinadores del Convenio CVC-ESAP explicaron a cada uno de los Alcaldes Municipales el contenido y el alcance del proyecto e hicieron una presentación de los asesores que permanecerán en cada localidad durante medio año.

Comis No Com Claret



7. *La mayor parte de los funcionarios que desconocían sus labores y áreas de competencia fueron capacitados y asesorados permanentemente.*



8. *Periódicamente los Coordinadores de diferentes áreas se reunieron para evaluar los avances del proyecto y definir ajustes en la realización de acciones.*

Copia No Controlada

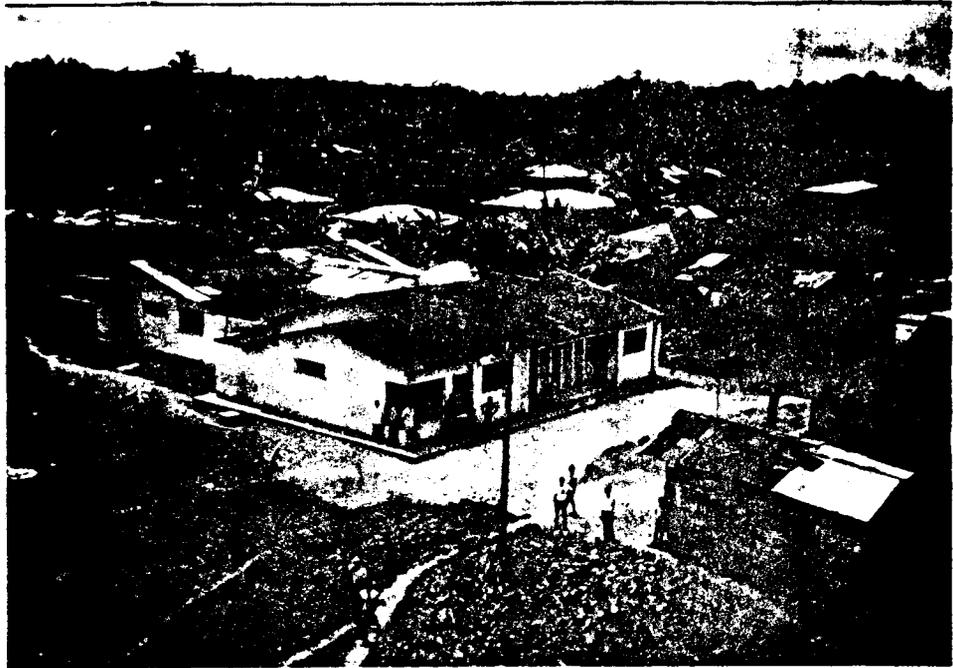


9. Los funcionarios comenzaron a ejercer sus labores basándose en la actualización y capacitación dada por el equipo del Convenio CVC-ESAP-Gobernaciones.



10. El equipo de trabajo del proyecto de administración municipal consultó en varias ocasiones a los Alcaldes acerca de la opinión sobre el avance del programa, quienes solicitan la continuación del mismo.

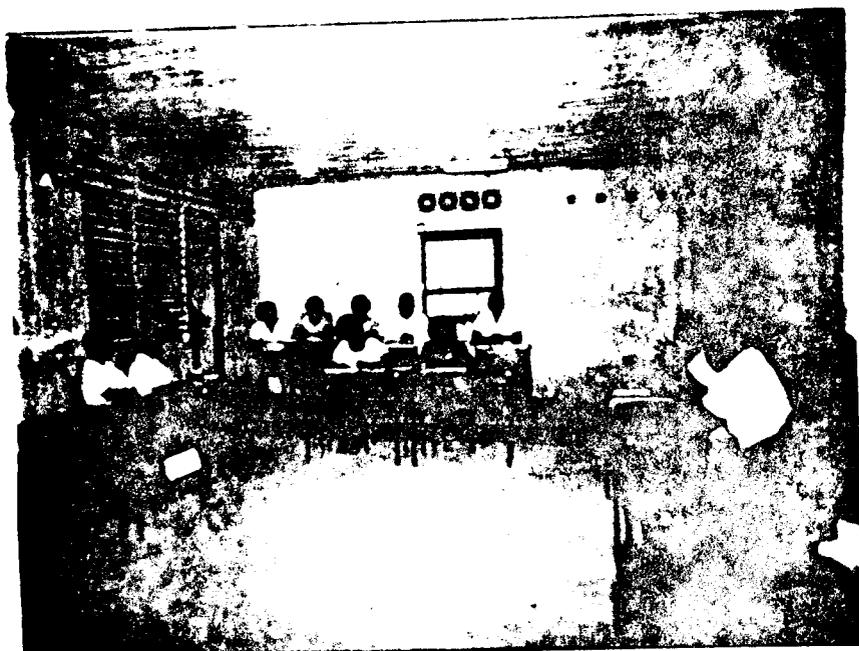
Copia No Controlada CVC



11. La cabecera municipal es el centro de las decisiones administrativas y es donde se encuentra la mayor parte de los servicios públicos (vista de Timbiquil).



12. Los cursos dictados por los asesores fueron evaluados con la comunidad y sirvieron de guía para la calificación de funcionarios y aspirantes.



13. Los concejos municipales fueron informados y consultados durante el transcurso del Programa.



14. El equipo de trabajo del proyecto de administración municipal consultó en varias ocasiones a los alcaldes acerca de la opinión sobre el avance del Programa, quienes solicitan la continuación del mismo.

Esta obra se terminó de imprimir en los Talleres de Publicaciones de la Escuela Superior de Administración Pública, ESAP, el día 6 de junio de 1985.