

PROYECTO

# Promoción de una cultura de **PARTICIPACIÓN Y PAZ** EN EL META



## CONVERSATORIOS SOBRE EL DESARROLLO EN **PUERTO LÓPEZ**



EJECUTADO POR:

CORPORACIÓN DESARROLLO PARA LA PAZ DEL PIEDEMONTE ORIENTAL - CORDEPAZ





CONVERSATORIOS SOBRE EL DESARROLLO EN  
PUERTO LÓPEZ

Promoción de una cultura de  
**PARTICIPACIÓN Y PAZ EN EL META**

PROYECTO

Promoción de una cultura de  
**PARTICIPACIÓN Y PAZ**  
EN EL META



CONVERSATORIOS SOBRE EL DESARROLLO EN  
**PUERTO LÓPEZ**



EJECUTADO POR:

CORPORACIÓN DESARROLLO PARA LA PAZ DEL PIEDEMONTE ORIENTAL - CORDEPAZ



Convenio CORDEPAZ - IOM



Corporación Desarrollo para la Paz del Piedemonte Oriental







Promoción de una cultura de  
**PARTICIPACIÓN Y PAZ EN EL META**



CONVERSATORIOS SOBRE EL DESARROLLO EN  
**PUERTO LÓPEZ**

Promoción de una cultura de  
**PARTICIPACIÓN Y PAZ EN EL META**

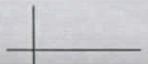
CONVERSATORIOS SOBRE EL DESARROLLO EN  
**PUERTO LÓPEZ**



CONVERSATORIOS SOBRE EL DESARROLLO EN  
**PUERTO LÓPEZ**



Convenio CORDEPAZ - IOM



Corporación Desarrollo para la Paz del Piedemonte Oriental







## TABLA DE CONTENIDO

	pág.
INTRODUCCIÓN	11
CAPITULO UNO: ASPECTOS METODOLÓGICOS	13
1. Convocatoria	13
2. Representantes de los sectores y caracterización	13
3. Desarrollo de los conversatorios	13
4. Metodología propuesta y validada (cinco momentos)	14
4.1) Visiones y modelos de desarrollo	14
4.2) Revisión de planes de desarrollo	14
4.3) Metodología potencialidades, deficiencias y limitantes PDL	14
4.4) Recomendaciones para alimentar la formulación de política pública	15
4.5) Opinión pública y socialización de resultados	15
5. Dificultades y fortalezas	15
CAPITULO DOS: CONCEPCIÓN DEL DESARROLLO	17
(Discusión a partir de los documentos base: visión, modelos, planes de desarrollo)	
CAPITULO TRES: DIAGNÓSTICO Y CARACTERIZACIÓN LOCAL DE PUERTO LÓPEZ	20
1. Aspectos generales de Puerto López	20
2. Diagnóstico por sectores:	21
2.1) Módulo Institucional	21
2.2) Módulo Físico – espacial	24
2.3) Módulo Económico	28
2.4) Módulo Servicios Públicos	33
2.5) Módulo Comunitario y Social	36
3. Síntesis del diagnóstico	41
4. Las problemáticas locales vistas a través de los planes de desarrollo	548
CAPITULO CUATRO: PROBLEMÁTICAS LOCALES.	59
1. Matriz de priorización de problemáticas locales (5 por matriz)	49
2. Análisis de las problemáticas priorizadas	50
CAPITULO CINCO: RECOMENDACIONES PARA ALIMENTAR LA FORMULACIÓN DE POLÍTICA PÚBLICA	52
1. Recomendaciones	52
2. Mecanismos de seguimiento a las recomendaciones de política pública	58
ANEXO DE DOCUMENTOS TEMÁTICOS	59



## AGRADECIMIENTOS

La realización de este proyecto ha sido posible gracias a la conjunción de los esfuerzos de las siguientes instituciones y personas:

El auspicio de

### **USAID**

El apoyo de

### **OIM**

#### **Equipo de CORDEPAZ**

Daniel Chacón, Presidente Junta Directiva  
María Lucely Barbosa Martínez, Directora Ejecutiva  
Roberto Sanabria García, Coordinador del proyecto  
María Dayineth Duarte Sánchez, facilitadora de los conversatorios en Puerto López  
Julio Roberto Camargo, facilitador de los conversatorios en Granada  
Omar Rey Anacona, facilitador de los conversatorios en Villavicencio  
Ismael Molina Giraldo, asesor metodológico



Sonia Baquero, Directora Regional 11  
Olga Lucía Giraldo, coordinadora Puerto López



Hector Palacios Orozco, Coordinador seccional Meta  
Hugo Ricardo Yunda, Coordinador Puerto López

Y a las siguientes personas de Puerto López que asistieron y participaron en los conversatorios en su primera fase:

Raúl Perea, Gustavo Adolfo Cagua, Apolinar Beltrán, Luis Alberto Salamanca, Bladimir Rodríguez, Jacqueline García, Jaime Velásquez, Carlos Solano, Clímaco Ayala, Álvaro Salamanca, Judith Cardona, María Angelita Pardo, Giraldo Rincón, Luis Ricardo Luengas, Pedro Moreno, Tomás Hernández, Luis Alfredo Angarita, Benito Gutiérrez, Rita Medina Ducuara, Nancy Jazmín Parrado, Janeth Cárdenas, José Gregorio Villamil, Víctor Barrientos, Verónica Barrientos, Olga Elcy Ducuara, Dorancé Chaura, Luis A. Castro, Wilson Vera, Azucena Uscátegui, Olga Lucía Giraldo, Carolina Santiago, Miguel José Villamil, William Roa Peralta, Héctor Velandia, Luz Stella Hernández, Gelo Vidales, Orlando Sánchez, María Nelcy Bejarano, Francisco Cubillos, Luis Octavio Hernández, Nohemi Peñuela, Myriam Salamanca y William Armando Martínez





## PRESENTACIÓN

En momentos en que la democracia participativa se juega su propuesta como mecanismo de consulta popular y acercamiento entre lo público y lo privado, en escenarios de una cultura no participativa de los colombianos, proponer un espacio de reflexión permanente sobre el desarrollo, resulta atractivo, particularmente cuando las experiencias en otras regiones muestran que ésta si es posible y se fortalece.

En Puerto López, la convocatoria a diferentes sectores de la población para que asistieran y participaran a un conversatorio sobre el desarrollo, recordó las experiencias del pasado en las cuales se demostró cuan difícil fue despertar el interés por la participación, entre unos pobladores que no se sienten parte del Estado ni de sus instituciones, los cuales son asumidos como una idea lejana. Por eso, fue normal que el inicio del proyecto estuviera acompañado de la apatía de la población a participar.

Fueron llegando, observando, escuchando. Algunos se quedaron, otros volvieron ocasionalmente, y otros sencillamente no volvieron. Para los primeros y segundos, la metodología propuesta de reuniones periódicas en un horario que se cumplía, con un tema preparado, abordado juiciosamente, y particularmente, un espacio en el que se podían expresar puntos de vista sin temores, desde cualquier orilla ideológica, resultó bastante novedoso y generó confianza. En los conversatorios se ha aprendido que respetar la opinión de los demás es la condición mínima para fortalecer la democracia: De igual modo, ha sido un espacio propicio para iniciar acercamientos entre aquellos sectores que tenían sus relaciones deterioradas y fortalecerlas entre aquellos que las han mantenido en buenos términos. También, los asistentes han venido interiorizando las reglas de juego: opinar, escuchar, procesar, opinar...

Si en un comienzo se pensó que se araba en el desierto, lentamente se ha comenzado a ver que las personas asisten, la participación es posible. El conversatorio ha servido también como medio de transferencia de conocimientos, pues en el escuchar el conocimiento del otro, se van formando y cualificando "expertos" sobre la dinámica de Puerto López.

Es importante reconocer que la planeación participativa se ha entendido en una mayor proporción como un mecanismo de identificación de problemáticas, olvidando que ésta igual debe adentrarse en la solución. El conversatorio ha dado pasos en esa dirección. Este documento es el resultado de ello.

Sobre su elaboración, hay que decir que a partir de las relatorías de las sesiones que fueron sistematizadas, el documento fue compilado por la facilitadora de los conversatorios de Cordepaz, luego ajustado y complementado por el coordinador de la unidad técnica y el asesor metodológico. Posteriormente, fue remitido a 11 personas asistentes a los conversatorios para su validación, quienes le hicieron comentarios. Finalmente, el documento fue presentado a la administración municipal (alcalde y consejo de gobierno), quienes tuvieron oportunidad de expresar sus puntos de vista y hacer sugerencias. De esta forma, consideramos que el documento es el producto de un proceso realmente participativo y concertado.

Este ejercicio debe continuar y fortalecerse, han dicho los asistentes al conversatorio. La Corporación Desarrollo para la Paz del Piedemonte Llanero, Cordepaz, mantendrá su acompañamiento a este proceso, y espera que en el inmediato futuro los conversatorios, desde la base, sigan contribuyendo con elementos a la generación de mejores condiciones para el desarrollo local y departamental.





## INTRODUCCIÓN

El Programa de Desarrollo y Paz del Piedemonte Oriental es un proceso regional que propende por un desarrollo humano sostenible y una paz digna en los Llanos Orientales de Colombia, en medio del conflicto social y político. Es un proceso que pretende consolidarse y tiene como ente gestor a la Corporación para el Desarrollo y la Paz del Piedemonte Oriental, CORDEPAZ, entidad de derecho privado, sin ánimo de lucro, integrada por la Diócesis de Villavicencio, la Cámara de Comercio de Villavicencio, el Vicariato Apostólico de Puerto Gaitán, el Centro de Investigación y Educación Popular CINEP, la Diócesis de Granada, Fenalco, el Comité de Ganaderos del Meta y ProOriente.

En el año 2000 se desarrolló la etapa de *Asistencia Preparatoria*, con los aportes de un convenio tripartito entre el Programa de la Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD, el Departamento Nacional de Planeación, la Agencia Colombiana de Cooperación Internacional, ACCI y las instituciones que integran la Corporación. En esta etapa se elaboró un diagnóstico participativo que permitió definir la problemática fundamental del departamento y establecer unas prioridades para iniciar un proceso de desarrollo y paz.

La Asistencia Preparatoria estableció dos grandes ejes de trabajo para abordar en el Meta: fortalecimiento de lo público y consolidación de proyectos económicos. El primero, propuso tres estrategias: construcción de paz, construcción del interés público y fortalecimiento de las organizaciones de la sociedad civil y los gobiernos locales. La estrategia de Construcción de Paz, apuesta por la generación de espacios de encuentro entre los actores desde cada una de las orillas ideológicas y formas de pensamiento, para confrontarlas en un juego dialéctico y acercarlas en la diferencia. De hecho, este ejercicio de aprender a escucharnos y respetar las opiniones de los otros, es el principio básico para comenzar a construir país.

Con base en lo anterior, Cordepaz elaboró y presentó a USAID (Agencia Internacional para el Desarrollo), el proyecto *Construcción de Paz en el Meta*. El proyecto fue remitido por la USAID a la OIM (Organización Internacional para las Migraciones) con la que luego de ser discutida y aprobada terminó llamándose *Promoción de una Cultura de Participación y Paz en el Meta*. Los objetivos del proyecto son:

### General

- Contribuir a la construcción de la paz en el departamento del Meta a partir de mecanismos de concertación y conciliación de manera que la sociedad metense tenga mayores herramientas para la construcción de su propio desarrollo y aprenda a solucionar sus problemas de manera pacífica.

### Específicos

- Institucionalizar un espacio académico (conversatorios) en el que se elaboren documentos que apoyen la formación de opinión pública y sirvan de orientación para las decisiones y adopción de políticas de instituciones públicas y privadas de los municipios de Granada, Puerto López y Villavicencio, en el Meta.

- Implementar un programa de Conciliación para la solución pacífica de conflictos, dirigido a estudiantes de 6 colegios en los municipios de Granada, Acacías y Cumaral, en el Meta.

Este documento da cuenta de lo desarrollado a partir del objetivo específico 1, relacionado con los conversatorios. Sobre el objetivo específico 2, se elaborará otro documento relacionado con el programa de conciliación escolar Ariadna.





## CAPITULO I

### ASPECTOS METODOLÓGICOS

El proyecto se ha venido desarrollando en un proceso participativo. Las actividades consultan a varios actores personales e institucionales, para permitir una verdadera participación en las decisiones que se toman. A continuación se explican los aspectos metodológicos sobre los que se ha desarrollado el proyecto.

#### 1. Convocatoria

Para la selección de los invitados al conversatorio en cada municipio, se procedió a realizar una lista con *invitados pertinentes*, es decir personas que se desempeñan en diferentes instituciones públicas, privadas, ONG, profesionales independientes, cuyos roles son importantes para el desarrollo de las instituciones o espacios en los que se desenvuelven. Por ello, su participación en el conversatorio se estimó pertinente por la calidad de los aportes frente a los objetivos del mismo.

#### 2. Representantes de los sectores y caracterización

Una vez realizada la selección de asistentes, se cursó invitación a miembros de instituciones que representan diferentes sectores e ideologías. En Puerto López, de un total de 50 instituciones convocadas, asistieron representantes de las siguientes:

Cormacarena, Colegio La Sabiduría, JAC vereda San Luis de Río Negro, Comisaría de Familia, Colegio Olaya Herrera, ESAP, JAC barrio Gaitán, JAC barrio la Venturosa, ONG Fundes, ONG Guacuani, Corasmet, C.T.I. de la Fiscalía, JAC barrio Jardín, JAC barrio La Victoria, Umata, JAC barrio Porvenir, JAC barrio Abel Rey, Alcaldía Municipal (Control Interno, secretaria de planeación, oficina de servicios públicos), candidatos al concejo, ICA, Fundación Social Nuevo Ciudadano -FUSNUCI-, Fundación Obelisco, Colegio Capitán Miguel Lara, Comité Interinstitucional por la Paz de Puerto López -CIPAZ-, JAC barrio La Laguna, JAC barrio los Mangos, Iglesia Bautista, Club Sunrise, Plan

de Atención Básica, PAB, JAC barrio Villa del Río, JAC barrio El Prado, Corporación Yacuana, JAC barrio Julio Flores, Registraduría Nacional del Estado Civil, Colegio Rafael Uribe Uribe y unas 15 personas entre estudiantes de bachillerato, comerciantes y profesionales independientes.

#### 3. Desarrollo de los conversatorios

Lo primero que se puso en consideración de los participantes fueron las reglas mínimas de juego que regirían el conversatorio, las cuales fueron aceptadas. Estas fueron:

1. Respetar las opiniones de los demás, por lo tanto se aceptan todo tipo de ideas, pensamientos e ideologías. El conversatorio es ante todo un espacio democrático y plural.
2. No hacer señalamientos de ningún tipo
3. Respetar las indicaciones del facilitador.
4. Referirse al tema que se discute. No abordar temas distintos, pues desvía el interés de la discusión.
5. Hacer uso de la palabra hasta por tres minutos para que ésta circule por el salón y todos puedan opinar.
6. Al hablar, no usar términos desobligantes o vulgares. Respeto ante todo por los asistentes.

Los conversatorios se desarrollaron bajo la dinámica de la participación. Los facilitadores de Cordepez realizaban una breve presentación o reseña del tema a abordar en la sesión de acuerdo con la temática correspondiente con el cronograma previsto en la metodología. Posteriormente, la presentación provocaba la apertura del conversatorio, en la que los asistentes iniciaban una sana discusión de ideas y posiciones frente al tema. En algunos momentos, se presentaron posiciones encontradas y esto es lo que se buscaba, pero al final el conversatorio se autorregulaba, generando consensos sobre propuestas gruesas, lo que nunca significó que los asistentes terminaran pensando de la misma manera. De ello se trata el juego democrático.



Las sesiones se grababan (en casete o registro audiovisual) y junto con los registros que el facilitador consignaba en el tablero o tomaba apuntes, se elaboró una relatoría por cada sesión, destacando los aspectos más relevantes, especialmente los consensos. Cada relatoría, fue entregada a los asistentes para que llevaran colectivamente la memoria del espacio de reflexión. Las relatorías fueron a la postre, el insumo básico para la construcción del presente documento.

#### **4. Metodología propuesta y validada**

La metodología diseñada por el equipo de trabajo y validada por los asistentes tiene los siguientes momentos:

1. Visión y modelos del desarrollo
2. Revisión de planes de desarrollo
3. Análisis de la problemática local a partir de las matrices PDL (potencialidades, deficiencias y limitantes)
4. Recomendaciones para alimentar la formulación de política pública
5. Socialización del documento ante opinión pública y medios de comunicación

#### **4.1. Visión y modelos del desarrollo**

Este primer punto revisó los conceptos del desarrollo, el cual ha sido interpretado de múltiples formas dependiendo de la cultura y el momento histórico. El desarrollo se ha entendido desde la concepción puramente económica donde el fundamento es la máxima producción en bienes y servicios y la generación de ingresos, la ecológica fundamentalista que plantea que el desarrollo debe sostenerse sobre la menor intervención a los recursos naturales, la del desarrollo humano sostenible que pone el énfasis en el desarrollo del ser humano y su relación armoniosa con los recursos naturales y últimamente la del desarrollo como libertad. El conversatorio permitió acercarse a la visión de desarrollo que quieren los habitantes de Puerto López teniendo en cuenta el momento presente y las tradiciones culturales.

<sup>1</sup> Adaptado de: MOLINA GIRALDO, Ismael. Metodología para la identificación de potencialidades económicas locales. Consultoría realizada para el Instituto de Estudios Colombianos. Bogotá, noviembre de 1995.

#### **4.2. Revisión de planes de desarrollo**

A la luz de los conceptos de desarrollo, se analizó su incidencia en la elaboración de los planes de desarrollo departamental y municipal, para detectar qué clase de visión del desarrollo se encuentra en estos planes y cuál ha sido la visión de los planificadores, alcaldes y demás personas que han participado en la elaboración de los mismos. Entender esta relación de visiones de desarrollo y su articulación con las particularidades del entorno del departamento y de Puerto López en particular, permitió aproximarse a la forma como se está entendiendo y aceptando el desarrollo para los pobladores y el territorio.

#### **4.3. Análisis de problemática local a partir de las matrices PDL.<sup>1</sup>**

Para analizar la problemática local se adoptó la metodología de las matrices PDL que pone el énfasis en la información cualitativa, más que en la cuantitativa, en razón a que la primera permite captar las opiniones, puntos de interés y conflicto de los actores del desarrollo local, que posteriormente se complementa con información de fuentes secundarias. Para ello se diligencian 5 matrices de potencialidades, deficiencias y limitantes, en aspectos que contemplan la diversa temática relacionada con la gestión local<sup>2</sup>. Los módulos con sus respectivas variables son:

Módulo Físico-Espacial: Expansión urbana y provisión de tierras, sistema vial, dinámica poblacional, vivienda, asentamientos humanos y riesgos, relaciones ciudad-región y medio ambiente.

Módulo de Servicios Públicos: Gerencia, desarrollo institucional, aspectos financieros, calidad y cobertura, estratificación y tarifas, y proyecciones.

Módulo de Desarrollo Económico: Empleo, ingreso y producción, capacitación, marco legal e institucional, relaciones sector público y sector privado, inversión, relaciones ciudad-región.



Módulo de Desarrollo Comunitario y Social: Participación y gestión comunitaria, funcionamiento de Juntas Administradoras Locales, participación en Juntas Directivas de Empresas Públicas, procesos de planeación, contratación con la comunidad, experiencias exitosas de gestión comunitaria y situación social de la ciudad.

Módulo de Desarrollo Institucional: Aspectos administrativos, aspectos financieros, capacitación de personal, sistema de planificación y mecanismos de coordinación.

A los efectos de contemplar entre cada uno de las áreas mencionadas los puntos críticos y desafíos de la gestión local, se considera relevante analizar las potencialidades con que cuenta el municipio, identificando además las deficiencias y limitantes que puedan, en un determinado momento, obstaculizar el desarrollo local. El conocimiento de estos aspectos permitirá el mejor aprovechamiento de las experiencias positivas y en caso contrario, la concentración de esfuerzos para superar los puntos críticos que resienten la acción local.

El diligenciamiento de las matrices se realizó con base en frases cortas que identifican con relativa precisión la calificación que se quiere dar a una determinada variable.

A partir de las matrices diligenciadas, el conversatorio elaboró una lista de problemas y priorizó cinco, considerados como los que requieren mayor atención y se puede contribuir a su solución gradual con propuestas y recomendaciones. Este documento aborda las dos problemáticas que obtuvieron la mayor puntuación.

#### **4.4. Recomendaciones para alimentar la formulación de política pública**

Los dos problemas priorizados fueron estudiados por los asistentes al conversatorio. Se revisaron

<sup>2</sup> Por potencialidades se entienden todas las posibilidades y ventajas comparativas que en un momento dado pueda tener el Municipio. Ellas pueden ser de orden estructural, legal, de localización, de capacitación u otras. Por deficiencias se entienden aquellos problemas que a partir de acciones propias de los diversos actores del desarrollo puedan ser superadas. Son problemas que nacen y se resuelven en el entorno de la propia entidad y de la ciudad. Por limitantes se entienden aquellos problemas cuya resolución no depende de los actores del desarrollo local. Pueden ser de tipo natural, legal o estructural, que para su resolución necesitan de acciones realizadas por una estructura superior e independiente de la localidad, como pueden ser las políticas macroeconómicas, las decisiones legales que dependen del gobierno o el legislativo nacional y otras como los limitantes naturales que deben asumirse como un dato dado.

los motivos que generaron su aparición y por que no han sido atendidos o persisten, no obstante los recursos y las instituciones que han estado detrás de su atención. A partir de allí, se elaboraron recomendaciones para alimentar la formulación de una política pública.

Para que estas recomendaciones y orientaciones cumplan el objetivo que se espera, esto es orientar la política pública, requieren incluirse en los programas de gobierno de los candidatos o en el Plan de Desarrollo Municipal. Por ello, los conversatorios buscarán los espacios para acercarse a los candidatos y gestionar la inclusión de las recomendaciones en los programas o planes.

#### **4.5. Socialización del documento ante opinión pública y medios de comunicación**

Lo que no se conoce, es como si no existiera. El documento producto de las discusiones de los conversatorios debe ser socializado ante la opinión de Puerto López y los medios de comunicación locales, de tal manera que tenga la capacidad de generar opinión pública para que una vez asumido como asunto importante para el desarrollo de la localidad, se puedan transformar realidades.

#### **5. Dificultades y fortalezas**

La ejecución del proyecto presentó en su primera fase una dificultad relacionada con la falta de cultura de la participación. En los conversatorios se dijo con insistencia que no hay un ethos participativo, lo que significa que no fuimos educados en la participación, no sabemos como participar, no entendemos a profundidad el sentido de la participación, no comprendemos que cuando una población participa, puede generar cambios trascendentales para la vida local, pues pone el Estado a su servicio. Estas situaciones se reflejaron en el esfuerzo de convocatoria que tuvo que hacer Cordepaz para lograr un aceptable nivel de asistencia.



Como fortaleza, destacamos la continuidad de un grupo de personas que con sus conocimientos sobre la dinámica local, permitieron dinamizar las sesiones de diligenciamiento de las matrices. De igual modo, consideramos una fortaleza el grado de interlocución que logró el conversatorio con la administración municipal, con la asistencia y exposi-

ción de algunos de sus funcionarios (servicios públicos, planeación, control interno, comisaría de familia) y con el diálogo e intercambio de opiniones con el consejo de gobierno, que enriquecieron el documento y permitió establecer puentes importantes con los asistentes al conversatorio que representan diferentes sectores del municipio.



## CAPITULO II

### LA CONCEPCIÓN LOCAL DEL DESARROLLO

#### 2.1 Visión de desarrollo

La discusión sobre las visiones de desarrollo fue respaldada por el documento "El desarrollo y sus distintas visiones" entregado por Cordepaz a los asistentes, en el cual se identifican cinco visiones de desarrollo. El ejercicio consistió en reconocer la pertinencia de las visiones de desarrollo expuestas con la realidad local, a partir de los siguientes interrogantes ¿Cuál visión se ajusta a Puerto López? ¿A quien beneficia el desarrollo? ¿Quiénes deben generar las condiciones del desarrollo local?

Tres visiones de desarrollo se recogen en este documento: la visión del ingreso, la visión de la productividad y la visión institucional. La visión de desarrollo como ingreso establece una estrecha relación entre la generación de ingresos y el progreso, enfatiza la oferta sobre la demanda, es decir, la productividad sobre la capacidad de las personas a participar en el mercado para adquirir los bienes y servicios que le permitan satisfacer sus necesidades básicas.

Esta visión, que parece ser la que se ha implantado a nivel nacional, especialmente a partir de la segunda mitad del siglo XX y con más fuerza en el nuevo milenio, no presenta una solución al problema de la distribución del ingreso, pues si bien favorece las finanzas públicas mediante el recaudo de ingresos vía impuestos, no atiende el problema de la regresividad de los mismos, es decir, que los impuestos no corresponden con la capacidad de pago de las personas.

Como los planes de desarrollo locales deben inscribirse en el marco del plan de desarrollo nacional, esta visión de desarrollo se ajusta al municipio de Puerto López, especialmente por la búsqueda de un saneamiento fiscal, objetivo de la política nacional, pero aunque la productividad juega un papel preponderante en el camino hacia el desarrollo y la

prosperidad, sus dos ejes elementales, el capital humano y la salud no se han reactivado, no obstante ser las constantes de los planes de desarrollo municipales.

De otro lado, mientras exista el fenómeno de la concentración de la propiedad, de los factores de producción, no se puede hablar de una visión de desarrollo como aumento de la productividad, puesto que esto conlleva a que los excedentes generados queden en manos de unos pocos. Igualmente, genera desempleo en la medida en que se mantenga capacidad instalada ociosa o factores de producción subutilizados.

Lo anterior explica por qué el problema del desempleo que padece el municipio, se debe en buena medida a la concentración de la tierra, particularmente destinada a la actividad ganadera, la cual se caracteriza por ser extensiva y con baja utilización de mano de obra.

Por otra parte, el desarrollo desde lo institucional otorga mayor responsabilidad al Estado en la regulación del mercado y el bienestar de las personas, pues debe garantizar las condiciones necesarias para que los agentes económicos se involucren con mayor seguridad y confianza en el mercado. Regular el mercado permite controlar las distorsiones que provocan en este, agentes que ingresan con privilegios, velando por el respeto de los derechos de propiedad, el acceso a la información, el cumplimiento de los contratos y la reducción de los costos de transacción. En la dinámica local se debe reconocer el esfuerzo de la actual administración por generar espacios de participación y socialización de la información, como es el caso del plan de desarrollo municipal y el Plan Básico de Ordenamiento Territorial (PBOT). Sin embargo, las prácticas clientelistas, la politiquería, el inadecuado manejo de los recursos y la asimetría de la información inciden en la apatía de la comunidad para participar.



A pesar de que la naturaleza ha beneficiado al municipio con grandes recursos hídricos, variedad de flora y fauna y con una envidiable posición geográfica, parece ser que tanto la administración local como la comunidad en general no han logrado reconocer este potencial. Evidencia clara es la contaminación de los ríos del municipio, la carencia de un manejo técnico de las basuras y su disposición al aire libre a pocos kilómetros del casco urbano, prácticas de pesca indiscriminada, etc. Por eso, la visión de desarrollo sostenible es tal vez la más distante en el municipio y aunque la conservación del medio ambiente es un tema que siempre aparece en las discusiones sobre el desarrollo y que se reseña en los planes municipales, no se han diseñado y aplicado las estrategias pertinentes para solucionar este problema, que cada día adquiere más impacto en detrimento de la calidad de vida.

Esta falta de cultura ambiental deja en incertidumbre, la posibilidad que tendrán las futuras generaciones del municipio para disfrutar de estos bienes naturales que no solo afectan su supervivencia natural sino también la económica.

En conjunto con lo anterior, el desarrollo desde lo institucional entraña la democracia en todas sus magnitudes, la posibilidad de acceder a los bienes y servicios necesarios para garantizar la supervivencia, la movilización de los factores de producción, el acceso a la capacitación, el cumplimiento de derechos como el de elegir y ser elegido, el derecho a la vida, a pensar diferente y a participar. En la realidad municipal esto no sucede, pues esta visión enfrenta un modelo económico que margina a quienes no cuentan con los recursos para participar en el mercado y excluye a quienes no pueden consumir. Por otro lado, el conflicto social que vive el país, genera exclusiones que se evidencian en la intolerancia agresiva ante formas distintas de pensamiento.

A nivel local el claro que el sector público es el mayor generador de empleo, a través de instituciones como la alcaldía, el hospital municipal, colegios oficiales, bancos, entre otros. Por lo tanto, la visión de desarrollo que más se ajusta al municipio es la institucional, que aunque presenta falencias, cada

vez tiene mayor relevancia la presencia del Estado ante la ausencia de una propuesta productiva del sector privado.

## 2.2 Modelos de desarrollo

El ejercicio de discusión sobre los modelos de desarrollo se ejecutó de la misma forma que el anterior. Las apreciaciones de los participante partieron del documento "Los modelos de desarrollo: su evolución histórica en Colombia y una revisión crítica" entregado por Cordepaz.

El conversatorio analizó que los modelos de desarrollo adoptados por Colombia han sido objeto de presiones políticas y económicas de otros países y de organismos internacionales que defienden los intereses particulares de los países desarrollados.

El primer modelo implementado en Colombia fue el modelo primario exportador, adoptado casi de manera imperceptible, ante la acogida del café en el mercado internacional. La economía del café generó las condiciones suficientes para la construcción de una infraestructura empresarial y vial en torno a las zonas de cultivo, particularmente la andina. El alto grado de dependencia de la economía nacional respecto del precio de este producto, llevó al país a convertirse en una economía monoexportadora.

Al terminar los años 20 del siglo pasado, estalla en Estados Unidos la gran depresión, caracterizada por la caída de la bolsa de valores de Nueva York, altas tasas de desempleo y sobreproducción. La crisis evidenció el desmonte de las ideas económicas liberales que estimaban inadecuada una participación excesiva del Estado en la economía. En el furor de la crisis, aparece la propuesta de reivindicación del intervencionismo estatal del economista inglés John Maynard Keynes. La teoría Keynesiana planteaba la conveniencia del aumento de los gastos del Estado en los momentos de crisis, puesto que en época de recesión el sector privado no estaría dispuesto a invertir, en un ambiente de incertidumbre. Esta nueva concepción pronto se haría sentir en los países latinoamericanos y específicamente en Colombia, pero el modelo no logró sortear los cambios sociales que

3. Fuente: ECOPEPETROL [www.ecopetrol.gov.co](http://www.ecopetrol.gov.co)



trajo la inmigración del campo a la ciudad durante la década de los años 60.

Nuevamente, hechos internacionales marcarían la senda a seguir en el desarrollo económico del país. Al culminar la segunda guerra mundial, se hizo evidente la preocupación por el desarrollo, tanto de los países que habían estado directamente implicados en la guerra como de aquellos que habían resultado afectados indirectamente. Así surgió en 1948 la Comisión Económica Para América Latina, CEPAL y en el decenio de los cincuenta, las comisiones económicas para los países en vía de desarrollo.

En breve tiempo, la CEPAL plantea el modelo de industrialización por sustitución de importaciones, el cual estaba encaminado a sustituir las importaciones por producción nacional. Aunque se consolidó la base industrial, el modelo no arrojó los resultados esperados puesto que aumentó la dependencia tecnológica del país.

En 1970, la preocupación por generar condiciones óptimas para el desarrollo y la planeación económica nacional, llevaron al profesor Lauchlin Currie, a proponer que los esfuerzos de las siguientes administraciones nacionales se concentraran y fortalecieran a un sector líder que jalónara la economía. Este sector fue el de la construcción.

Iniciando el decenio de los 90 con la promulgación de una nueva constitución, el país adopta el modelo de apertura económica, que rescata las ideas del liberalismo clásico, en el que el sector privado toma un lugar preponderante en la producción de bienes

y servicios, mientras que el Estado asume responsabilidades políticas y de justicia.

El privilegio que otorga el modelo a las variables nominales sobre las reales, ha ocasionado posiciones contradictorias. Si bien los niveles de inflación, variable cuyo comportamiento responde a políticas monetarias, ha logrado reducirse, se han precarizado las condiciones de vida de la población, pues el desempleo ha llevado a la depresión de los precios vía menor demanda. En consecuencia, la disminución de la inflación ha tenido altos costos sociales.

Como queda visto, los modelos de desarrollo en Colombia han atendido más necesidades externas que internas, siendo estas últimas las que deberían prevalecer y fijar las condiciones del desarrollo nacional. Además ha prevalecido el cortoplacismo y no se deja madurar un modelo cuando se está adoptando otro, se han acogido modelos que han tenido éxito en otros países con la creencia que ello será garantía para que en el país tuviera el mismo efecto.

Hoy el país se encuentra a las puertas del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), con gran incertidumbre sobre los efectos en los productores nacionales, departamentales y locales. Parece que se está olvidando la vocación agropecuaria de la mayoría de las regiones del país que se verán enfrentadas a productos provenientes de países con altos grados de subvención. La pregunta que surgió entre los participantes de los conversatorios fue ¿Está preparado el municipio para adoptar el ALCA?

Esta incertidumbre debe ser objeto de análisis. Por parte del conversatorio en las sesiones de la segunda fase.



## CAPITULO III

### DIAGNÓSTICO Y CARACTERIZACIÓN DE PUERTO LÓPEZ

#### 3.1 Aspectos generales del municipio

Después de haber sido puerto fluvial y capital del corregimiento de Yacuana, el municipio de Puerto López es fundado el 3 de julio de 1955 mediante decreto intendencial número 182. Los primeros pobladores que provenían de diferentes regiones del país se localizaron en la ribera del río Metica, donde la cultura fluvial influyó decididamente en su creación. Con una extensión de 6.898 km<sup>2</sup> incluyendo los cuerpos de agua, se convierte en cabecera regional de los municipios de la altillanura del Meta.

Puerto López limita al norte con los municipios de Cumaral y Cabuyaro y el departamento de Casanare; al oriente con Puerto Gaitán, al occidente con San Carlos de Guaroa y Villavicencio y al sur con San Martín. Su privilegiada ubicación le merece el reconocimiento como centro geográfico de Colombia, característica que junto a la presencia del río Meta atrae turistas de diferentes regiones del país. Se encuentra a una distancia de 206 Km. de Bogotá y a 83 Km. de Villavicencio.

Tiene una población de 25.997 habitantes (según proyecciones del DANE para 1998), 15.586 ubicados en el área urbana y 10.391 en el área rural. En esta última se cuenta con los centros poblados de Bocas de Guayuriba, puerto Guadalupe, Remolino, La Balsa, Chaviva, Pachaquiario, El Tigre, Puerto Porfía y los territorios indígenas de Humapo y la Victoria, constituidos por comunidades de Piapocos y Achaguas. La cabecera municipal cuenta con 22 barrios.

En el territorio municipal se encuentra el río Meta que nace en la cordillera oriental, tiene una longitud de 1.142 Km. de los cuales 730 Km. son navegables. A través del río se transporta ganado, víveres y materiales de construcción. En invierno su caudal permite el paso de grandes embarcaciones de carga mientras que en verano solo transitan canoas y otras embarcaciones pequeñas. A pesar de que es la principal fuente hídrica con la que cuenta el muni-

cipio, el río Meta recibe aguas residuales, basuras y otros desechos generados por la población del área rural y urbana.

La estructura de la administración municipal está conformada por el despacho del Alcalde, la Secretaría de Gobierno, de Hacienda Municipal, de Planeación Municipal, de Obras Públicas Municipales, de Servicios Públicos, de Salud Municipal, de Desarrollo Social (que incluye Oficina de Enlace Municipal, Casa de la Cultura y Turismo, Recreación y Deporte, Educación, Plan Colombia), el Jefe de Unidad de Tesorería, la Unidad de Asistencia Técnica Agropecuaria UMATA, la Comisaría de Familia, la oficina del plan de atención básica PAB, la Empresa Social del Estado Hospital Puerto López, el Centro de Educación Especial Alegría de Vivir, el Concejo Municipal, la Personería Municipal, la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos (su jurisdicción abarca los municipios de Cabuyaro y Puerto Gaitán). Las instituciones de seguridad son, la Armada Nacional Puesto Fluvial Avanzada No. 71, el Departamento Administrativo de Seguridad DAS, la Policía Nacional Sexto Distrito, un destacamento de los "soldados campesinos o soldados de mi pueblo"; finalmente, hacen presencia la Defensa Civil Colombiana y el cuerpo de Bomberos Voluntarios.

En el aspecto económico sobresale la actividad ganadera de tipo extensiva y con poca utilización de mano de obra; la mayor parte de la producción se envía en primer lugar a Bogotá y en segundo lugar a Villavicencio y los municipios vecinos. Se estima que solo el 1% de la producción es para consumo local. Entre los principales productos agrícolas se encuentra el arroz de riego y seco; de este último, en el primer semestre del año 2002, la producción fue de 9.000 hectáreas. El otro producto es el maíz tecnificado cuya producción llegó a 2.800 hectáreas. Con el maíz se espera que mejore la producción de los cultivos de altillanura. También se cultiva sorgo, yuca, plátano, palma africana, mango y cítricos.



La actividad pesquera se realiza de una forma rudimentaria, pues existe poca tecnificación en el manejo, a pesar de que representa el 27.5% de la actividad económica municipal. Entre las especies de consumo se destacan el amarillo, baboso, blancopobre, bocachico, cachama, rayado, sierra cagana, entre otros. En la parte urbana la principal actividad económica es el comercio de bienes de primera necesidad y en los últimos años, se ha evidenciado el incremento del comercio informal, hecho que va de la mano con el aumento del desempleo.

Para la prestación de los servicios de salud en el área urbana, se cuenta con la E.S.E. hospital local de Puerto López, que ha ampliado su portafolio de servicios, gracias a los recursos del departamento y del municipio; en el área rural los puestos de salud se encuentran ubicados en las inspecciones de Bocas de Guayuriba, Melúa, Altamira, Puerto Guadalupe, Remolino, Chaviva, Pachaquiario, el Tigre, Puerto Porfía, en la vereda Guichiral y en el resguardo de Humapo.

En lo que respecta a la educación, el servicio es prestado por 52 establecimientos oficiales y 8 no oficiales, distribuidos así: en el nivel de preescolar 5 oficiales y 3 no oficiales; en el nivel de básica primaria 37 oficiales y 1 no oficial; en el nivel de básica secundaria 7 establecimientos oficiales y 2 no oficiales; en el nivel medio 3 oficiales y 2 no oficiales y en el nivel superior hacen presencia la ESAP y el SENA con programas semipresenciales, mientras que no hay presencia de establecimientos privados de nivel superior. La educación especial es atendida por el centro de educación especial Alegría de Vivir.

Por su parte, los servicios públicos generan gran preocupación entre la población. El servicio de energía es suministrado por la Empresa Electrificadora del Meta EMSA, con grandes deficiencias e inestabilidad. No existe un manejo técnico de las basuras, las cuales se dejan al aire libre. En cuanto al servicio de acueducto, no se realiza un manejo adecuado del agua, pues no es apta para el consumo humano; el servicio de alcantarillado no cuenta con un tratamiento de las aguas residuales las cuales son vertidas directamente al río Metica generando graves problemas de contaminación ambiental. En el

municipio no existe el servicio de gas domiciliario a pesar de la cercanía de yacimientos petroleros.

La malla vial del municipio se encuentra en regulares condiciones, lo cual afecta de manera significativa la interacción comercial con los municipios vecinos, así como la actividad turística y la movilización social.

El municipio afronta serios problemas ambientales. Sus principales fuentes hídricas están siendo contaminadas con desechos tóxicos, basuras, aguas servidas, prácticas que comprometen el desarrollo sostenible del municipio. Es urgente adelantar campañas en el manejo de las basuras y pensar en el reciclaje como una alternativa de empleo.

#### 3.2 Diagnóstico por sectores:

##### 3.2.1 MODULO DE DESARROLLO INSTITUCIONAL

La institucionalidad se entiende como el conjunto de reglas que de una u otra forma garantizan la participación activa de los agentes económicos en el intercambio, pues fijan sus directrices al actuar. De igual manera, permite acceder a la información, controlar los costos de transacción, le da importancia a los contratos, promueve el respeto por los derechos de propiedad y el derecho a participar en procesos democráticos; permite que los ciudadanos realicen elecciones en forma responsable y decorosa sin precarizar las condiciones necesarias para el desarrollo de una localidad.

En este sentido, la matriz de potencialidades, deficiencias y limitantes del sector institucional, incluye aspectos administrativos, financieros, capacitación del personal, sistemas de planeación y mecanismos de coordinación inter-institucional.

##### Aspectos administrativos

El conversatorio identificó como fenómeno preocupante, la reducción del tamaño del Estado, el cual se evidencia en la desaparición de instituciones que hacían presencia en el municipio, debilitando el apa-



rato institucional local. Tal es el caso de IDEMA, TELECOM, la Cárcel, la Secretaría de Cultura y Turismo en la alcaldía e instituciones financieras como Megabanco y la Caja Popular Cooperativa.

Sin embargo, la descentralización ha fortalecido la administración local. Antes de 1985 los alcaldes eran nombrados por el gobernador; lo acompañaban en su gabinete el secretario de gobierno, de educación, de obras públicas y de planeación. A partir de 1991 por mandato Constitucional, aumentaron las instancias del orden municipal, lo cual ha sido limitado por el conjunto de reformas a la Constitución. En efecto, el proceso de descentralización administrativo se ha enfrentado con limitantes producto de las leyes que pregonan recortes en la planta administrativa y reformas al régimen municipal. Estos recortes de personal no se reflejan en la disminución de los gastos de funcionamiento, los cuales por el contrario tienden a aumentar.



En Puerto López la reestructuración administrativa se refleja con las secretarías de Educación, Cultura, Turismo, Deporte y la Oficina de Enlace Municipal, instancias que fueron absorbidas mediante la creación de la Secretaría de Desarrollo Municipal, que es manejada por un solo funcionario, hecho que no garantiza una labor eficiente, a pesar de que la personal al mando tiene capacidades y disposición al trabajo. Lo correcto sería que cada dependencia sea manejada por su respectivo personal garantizando mayor productividad y aporte al desarrollo del municipio.

La descentralización ha permitido a los municipios, tener mayor autonomía en el manejo de sus recursos, lo cual presiona la generación de mayores impuestos locales. Teniendo en cuenta que el municipio depende en buena parte de los recursos de la

Nación, el conversatorio analizó que es más viable que los recursos se queden en el municipio y se inviertan en él, de acuerdo al nivel de priorización fijado localmente y no que las inversiones sean definidas desde el Estado central que desconoce las necesidades del municipio.

Para que los municipios cuenten con los recursos necesarios para generar inversión, es requisito importante el pago de impuestos, así como el análisis de la situación de precariedad en el nivel de vida de la población de Puerto López. Esta última situación debe armonizarse en el municipio, pues la tributación debe ser progresiva, es decir, corresponder al nivel de ingreso de los contribuyentes, lo que significa que el que gana más, paga más, dinámica inherente a todas las sociedades democráticas.

#### **Aspectos financieros**

Según datos suministrados por la Secretaría de Hacienda Municipal, en el año 2001 el municipio recibió por concepto de regalías \$ 1.164.094.356; en 2002 \$804.519.258.77; en 2003 \$2.301.376.784; para el año 2004 se proyectó recibir \$ 1.876.911.661. Estos recursos permiten incrementar la inversión social, no obstante, la percepción existente es que estos recursos no han tenido el impacto esperado para mejorar las condiciones de vida de ciertos sectores de la población.

En complemento con lo anterior, el conversatorio reconoció la preocupación de la actual administración por sanear las finanzas del municipio; resaltó además los acuerdos de pago realizados con Corporinoquia y con el Instituto de Tránsito Departamental, así como los abonos a la EMSA y la reducción del déficit fiscal al nivel de cero en la vigencia del año 2003. La gestión fiscal del municipio ha logrado el reconocimiento del Departamento Nacional de Planeación, llevando a que en 2003 Puerto López se ubique en el puesto 87 dentro de los 1.100 municipios con mejor saneamiento financiero en el país, hecho que proporciona capacidad de endeudamiento y confianza para la inversión en el municipio.

No obstante lo anterior, la falta de gestión de cobros es una deficiencia, en el sentido que no se han apli-



cado los mecanismos para controlar y castigar la evasión de impuestos, con el agravante de que ésta es más común en los sectores de altos ingresos. Adicionalmente, la desviación y el incorrecto control de los recursos, evidencian la necesidad de redireccionar el ejercicio de las veedurías, enfatizando en la responsabilidad y transparencia de quienes la realizan, pues a pesar del cumplimiento de la norma en su conformación, los resultados no corresponden con la intención legal de velar por la correcta ejecución de proyectos, programas y obras.

Para contrarrestar estas deficiencias, el conversatorio propuso alternativas de solución como la democratización de la inversión pública a través de los presupuestos participativos, y el proceso de rendición pública de cuentas, mecanismos que aparecen reseñados en este documento como recomendaciones para alimentar la formulación de política pública.

Como limitante del aspecto financiero se considera el hecho que la legislación prioriza las necesidades del sector privado en detrimento del sector público

#### **Capacitación del personal**

Se reconoce el esfuerzo de la administración local por gestionar a través del SENA y la ESAI programas de capacitación dirigidos no solo a empleados públicos, sino también a miembros de las juntas de acción comunal y la comunidad en general. Sin embargo, existe apatía o falta de interés por los programas de capacitación, tanto desde el sector público como del sector privado y el social, que unido a una deficiente divulgación, llevan a una baja asistencia y participación en procesos de capacitación. Se enfatiza que la administración debe ser mucho más laboriosa en la divulgación de los procesos de capacitación, como quiera que existen asimetrías en la información, que no permiten la participación equitativa de la comunidad.

El conversatorio identificó como una gran deficiencia, la carencia de universidades en el municipio que brinden programas acordes a las necesidades locales y que generen investigación en torno al aprovechamiento de los recursos económicos y sociales,

es decir, que produzcan ciudadanos comprometidos con el desarrollo local.

Es importante enfatizar en la formación política de los líderes locales, tarea que no solo le corresponde al sector público sino también al sector privado y a la comunidad en general. El concepto de política ha sido desdibujado por el clientelismo que trata de imponerse con mayor arraigo en todo proceso democrático, generando apatía, escepticismo y desconfianza en las instituciones. Esta dificultad desdibuja a su vez el papel decisivo que cumplen en el municipio, mecanismos de participación como las veedurías ciudadanas y los Consejos Territoriales de Planeación, cuyo papel ha dejado de ser efectivo y trascendente al dejarse guiar por el falso concepto de política y la falta de formación en lo público.

Los sistemas de planeación según lo estipula la ley 152 de 1994, permiten la participación de los ciudadanos en la planeación del desarrollo en todos los niveles. En este sentido, los Consejos Territoriales de Planeación tienen toda la potestad para intervenir en la formulación del plan de desarrollo municipal. Sin embargo y a pesar de la importancia que le confiere la Constitución a estas instancias de planeación como mecanismos de participación ciudadana en los procesos democráticos, existe una carencia de formación política de quienes lo conforman. Se desconoce la trascendencia de las acciones de los consejos en torno a la consolidación del desarrollo institucional del municipio y en el establecimiento de directrices que eviten la improvisación en la solución de los problemas locales, evitando que la población favorezca las soluciones inmediatistas que carecen de planificación y que posteriormente generan gastos excesivos en la inversión, situación que cobra fuerza en los periodos de campaña electoral, pues ante las promesas de los candidatos, la comunidad empeña su voto a la solución de problemas particulares sin planeación, alejando las posibilidades de acercar el bien común.

#### **Sistema de planeación**

El conversatorio reconoce como potencialidad la existencia del Banco de Programas y Proyectos de Inversión Municipal (BPPIM), el cual cuenta con un manual de funciones y procedimientos, mediante de-



creto No. 038 del 4 de febrero de 2002. Igualmente resalta la gestión de la administración municipal que a través de la Secretaría de Planeación, ha llevado a cabo programas de capacitación a los presidentes de Juntas de Acción Comunal (JAC) en la formulación de proyectos de inversión pública. Como resultado de este proceso se adelanta la construcción de la plaza de mercado del corregimiento de Pachaquiario. Aunado a lo anterior, mediante convenio suscrito con el Consejo Nacional de Planeación, se realizó un proceso de capacitación, en el que participaron diferentes actores locales, con el ánimo de crear un Sistema Local de Planeación. El ejercicio arrojó como resultado que varios de los proyectos de inversión para la vigencia 2004 fueran concertados con la comunidad. De otro lado, se consideró una deficiencia la falta de interés en la presentación de proyectos por parte de los sectores dirigentes, ya sea por desconocimiento o incapacidad y como limitante la falta de una cultura de la planeación y dentro de ésta del proyecto, en el municipio.

Una potencialidad analizada fue el plan básico de ordenamiento territorial, que se constituye en una herramienta indispensable para el desarrollo municipal. A pesar de que la administración local ha generado los espacios para que la comunidad conozca el plan de desarrollo y el PBOT, es preocupante la apatía de la comunidad a participar en este tipo de procesos, que de hecho se convierten en procesos de capacitación. El conversatorio considera que es importante que estos espacios se den en el manejo de los recursos, es decir, que mediante un ejercicio de rendición pública de cuentas, se concerte en consenso el destino final de los recursos y el nivel de avance respecto de lo establecido en el plan de desarrollo, para que sea la comunidad quien evalúe los indicadores de cumplimiento.

#### Coordinación institucional

La red de información con la que cuenta la administración central y que permite el acceso a cada una de sus dependencias, actúa como potencialidad en la coordinación interinstitucional; sin embargo, la falta de capacitación en el manejo de ésta aparece como

deficiencia, en el sentido que hay desinterés de los empleados en adiestrarse en la utilización de la misma.

Se considera deficiente el apoyo de la administración a los instrumentos de coordinación interinstitucional, específicamente a los consejos de política social, pues no obstante, la sensibilización en asuntos sociales que coge fuerza en el municipio y existe una coordinación interna entre las dependencias de la Alcaldía, no ocurre lo mismo a la hora de atender problemáticas sociales que requieren de una respuesta rápida por parte de las instituciones correspondientes.

El conversatorio identificó como limitante la inhabilidad que confiere la ley 142 a los vocales de los comités de desarrollo de los servicios públicos, de ser socios o participar en la administración de la Empresa de Servicios Públicos (ESP) o contratar con ellas hasta por un periodo de dos años. La reglamentación desestimula la participación de la ciudadanía en este tipo de ejercicios, en los cuales se viene realizando una especie de interventoría, que cumple las veces de una junta directiva.

#### 3.2.2 MÓDULO DE DESARROLLO FÍSICO ESPACIAL

Este módulo centra la discusión en siete aspectos relacionados entre sí: tierras y expansión urbana, sistema vial, dinámica poblacional, vivienda, asentamientos humanos y riesgos, relaciones ciudad-región y medio ambiente.

#### Tierras y expansión urbana

El casco urbano del municipio no es disperso sino homogéneo, característica que junto con la existencia de suficientes tierras para expansión y el Plan Básico de Ordenamiento Territorial (PBOT)<sup>3</sup> se consideran una potencialidad.

En este mismo sentido, se identificaron como deficiencias, la insuficiente prestación de servicios públicos a los nuevos barrios, la inexistencia de planes

3. Aprobado durante la administración de Juan Castro Cano, según resolución de Corporinoquia No. 0095 del 21 de febrero de 2000 y acuerdo municipal No. 012 del 19 de mayo de 2000.



parciales para expansión urbana, la baja capacidad institucional de respuesta para atender asuntos urbanos y la apropiación del espacio público por parte de la comunidad, particularmente del comercio que ha invadido andenes y algunas zonas peatonales.

Históricamente, Puerto López primero fue un asentamiento humano de pobladores que llegaron de diferentes regiones del país en busca de las ventajas ofrecidas por el río. Posteriormente, con el incremento poblacional que trajo la construcción de la carretera desde Villavicencio y el dinamismo comercial, se dieron las condiciones para la formación del municipio. Por lo tanto, la prestación de los servicios públicos ha estado sujeta a las variaciones en el tamaño de la población.

En el sentido de lo anterior, el PBOT establece las siguientes zonas de expansión sujetas a planes parciales: "zona de expansión No. 1 de Corralejas para uso residencial, estratos 1 y 2; zona de expansión No. 2 de El Cebú para uso residencial, estratos 3 y 4; zona de expansión No. 3 para uso residencial estratos 4, 5 y 6; zona de expansión No. 4 para uso residencial estratos 4, 5 y 6; zona de expansión No. 5 Ginebra para uso institucional y zona de expansión No. 9 para un parque de uso industrial"<sup>4</sup>.

Los planes parciales se diseñan posteriormente al PBOT y son complementos, con el ánimo de habilitar como suelo urbano las nuevas zonas. En ellos se establece, entre otros aspectos, la forma como se van a prestar los servicios públicos en estas zonas. Pero eso no ha sido posible y esto se considera como deficiencia, que se refleja en que los nuevos barrios tengan serios problemas en su calidad de vida.

Esta baja capacidad institucional para atender asuntos urbanos, es mucho más notable ante la ausencia de una Oficina de Desarrollo Urbano, que se encargue del diseño y ejecución de los planes parciales. En otros municipios la Secretaría de Planeación asume los asuntos urbanos, pero en Puerto López esta dependencia no cuenta con el personal suficiente.

Como limitante, el conversatorio identificó la desarticulación y falta de planeación entre el departamento

4. Tomado del PBOT de Puerto López.

y el municipio en la ejecución de las obras, que limita el principio de complementariedad entre niveles de la administración pública. Las obras que hace el departamento en el municipio, son utilizadas como prebendas para pagar favores electorales, sin consultarle al municipio, acción que va en detrimento de la planeación y autonomía local.

La concentración en la propiedad de la tierra es un segundo limitante identificado. Sin duda, este fenómeno afecta las posibilidades de expansión del municipio en la medida en que las tierras aptas, se concentran en manos de unos pocos, haciendo difícil su compra incluso para el mismo municipio. Además con el agravante de que sus propietarios no las explotan productivamente, ni generan empleo.

#### Sistema vial

Los barrios más antiguos del municipio cuentan con amplias calles, característica que se reconoce como potencialidad para el sistema vial. Sin embargo, el mal estado de la infraestructura vial del municipio es una deficiencia. El conversatorio analizó la necesidad de solucionar en primer lugar el problema de acueducto y alcantarillado, para evitar elevación de costos, generados porque una vez pavimentadas las calles, se procede a romperlas para instalar las redes. Se considera una limitante los escasos recursos para el mantenimiento de la malla vial.

#### Dinámica poblacional

Al analizar la dinámica poblacional, se encuentra que la población es pluricultural, característica presente especialmente entre los primeros pobladores; la mayor parte de la población es joven, lo que se asume como una ventaja del municipio pues genera una buena cantidad de mano de obra. Sin embargo, como se explicará más adelante en los aspectos económicos, existen pocas fuentes de trabajo para absorber esta oferta laboral, situación ante la cual los jóvenes deciden desplazarse a otras ciudades en busca de oportunidades, produciendo un flujo migratorio joven importante.



Por otro lado, es innegable el acelerado crecimiento poblacional que ha sufrido el municipio tanto por motivos naturales como por desplazamiento debido al conflicto armado. En relación con el crecimiento por causas naturales, el conversatorio ve con buenos ojos continuar diseñando y divulgando programas de sensibilización para el control de natalidad, especialmente entre la población joven y de escasos recursos, para evitar que la relación ingreso/ habitante continúe desmejorando las condiciones de vida de la población, pues lo que está sucediendo es una tendencia de estancamiento del ingreso, lo cual afecta el nivel de vida de los actuales pobladores y compromete el de las futuras generaciones.

En cuanto al desplazamiento forzado, el municipio ha sido receptor de población que se ha visto obligada a abandonar sus propiedades por el conflicto armado que se vive en la subregión, particularmente en el área rural y en los municipios vecinos. La presencia de esta población compromete la capacidad del municipio en la prestación de servicios sociales y públicos.

#### **Vivienda**

En cuanto a esta variable el conversatorio destacó como potencialidades, el programa de mejoramiento de vivienda adelantado por la administración municipal tanto en el área urbana como rural, de igual forma la habilitación legal de títulos de bienes inmuebles. Se destacó también como potencialidad el efecto positivo sobre las finanzas locales vía impuestos, generado por el programa de mejoramiento de vivienda, visibilizándose el proyecto de vivienda de interés social denominado "Clemente Naranjo", cuyo objetivo es brindar solución de vivienda a cerca de 335 familias.



El hacinamiento, especialmente en los estratos bajos es una deficiencia. Es innegable que el problema de carencia de vivienda va de la mano con la capacidad económica de las personas, por lo tanto, mientras persista una crítica situación de las finanzas familiares, unida al crecimiento poblacional, no se obtendrán efectos positivos de las alternativas de solución. Aunque se reconocen los esfuerzos por adelantar programas de vivienda de interés social, genera inquietud su efectividad, puesto que como se ha evidenciado en municipios como Villavicencio, las viviendas terminan siendo adjudicadas a quienes demuestran una mayor capacidad de pago, desdibujándose totalmente su propósito de apoyar a personas de bajos recursos. Adicionalmente, estos programas suelen estar unidos a las campañas electorales, con manejos inescrupulosos.

Un aspecto positivo que podría incidir en la generación de programas de vivienda de interés social es el saneamiento financiero del municipio, que le crea una capacidad de endeudamiento. Finalmente es importante tener claro que los programas de vivienda deberían estar acompañados por programas de generación de empleo.

#### **Asentamientos humanos y riesgos**

En lo relacionado con esta variable, el conversatorio identificó que existe voluntad de la Alcaldía para atender a la población ubicada en zonas de alto riesgo, con algunos inconvenientes en la coordinación con el Concejo Municipal para culminar las propuestas de reubicación de esta población. Estos inconvenientes se relacionan con la aprobación del proyecto presentado al Concejo para reubicar a las familias que se encuentran en el Caño Banderas.

La población ubicada en áreas de alto riesgo, se encuentra en el tramo comprendido entre el lote del cuerpo de bomberos sobre el Caño Banderas y el brazo del río Metica, donde hay amenaza de inundación que arrasaría con las viviendas ubicadas en este sector y el sector de comuneros por corresponder a un viejo humedal; también existe un riesgo por deslizamiento de las orillas del margen izquierda del brazo del río Metica y la



zona ubicada sobre la margen izquierda de caño banderas, que afecta a la población ubicada allí.

Son bajos los niveles de convivencia de estos asentamientos, donde además se presentan problemas como drogadicción, prostitución, mendicidad y explotación infantil. Pero estas problemáticas son manejables mediante políticas públicas.

El conversatorio considera importante reubicar a la población desplazada y brindarles programas de asistencia y apoyo como de hecho lo están haciendo algunas ONG que hacen presencia en el municipio, pero estas acciones deben articularse con la Alcaldía para asegurar la continuidad.

#### **Relaciones ciudad - región**

En relación con esta variable el conversatorio consideró como potencialidades, la ubicación geográfica del municipio, sus posibilidades turísticas, la producción de petróleo, el transporte por el río Meta y sus afluentes que posibilita el intercambio comercial con los municipios que atraviesa el río y la presencia de la Asociación de Municipios del río Meta, dado su carácter de proveedor de servicios a otros municipios (Cabuyaro y Puerto Gaitán), servicios prestados por la oficina de instrumentos públicos.

El mal estado de las vías de comunicación intermunicipales es una deficiencia que incide de manera significativa en el dinamismo comercial con los municipios vecinos, que se acompaña de la falta de gestión local tanto del sector público como privado para promover y generar atracción por el municipio, al nivel departamental y nacional. De igual manera es una deficiencia el alto grado de dependencia con la capital del departamento del Meta.

Se considera una limitante los desequilibrios en la retribución del departamento frente al aporte productivo local; esto quiere decir que las inversiones que realiza el departamento en el municipio, no corresponden con el aporte productivo local. Se espera que esta situación mejore con los cultivos de altillanura, que están demostrando que Puerto López es un municipio altamente productivo. Otra gran limitante es la baja inversión privada en el muni-

pio, situación a la que podría contribuir la presencia de actores armados ilegales, lo cual no genera confianza para un inversionista.

#### **Medio ambiente**

El municipio cuenta con una buena oferta de recursos hídricos, especialmente el río Meta, que representa la principal fuente de sustento de un gran número de pobladores. También se destaca la presencia de una gran cantidad de árboles en el casco urbano. La presencia de yacimientos de petróleo es una potencialidad importante por la fuente de recursos financieros que genera.

La deforestación del río Meta y su contaminación son deficiencias que ponen en riesgo su sostenibilidad. El río es receptor de las aguas residuales del municipio, además de otras basuras y desechos. El tratamiento y la disposición final de residuos sólidos se realiza de manera inadecuada, pues provocan contaminación, alteraciones en el ecosistema y enfermedades infecto-contagiosas entre la población, especialmente los niños. De la misma forma la pesca indiscriminada, la tala y quema de bosques son deficiencias que deben ser corregidas.



En el PBOT se identifican los siguientes puntos de contaminación: en primer lugar el Caño Banderas, en el cual se vierten la mayor parte de las aguas residuales generadas en el casco urbano; el madero municipal que aunque cuenta con un sistema de tratamiento de sus desechos sólidos, buena parte se depositan en las ciénagas cercanas; no existe clasificación de la basura por los habitantes, quienes tienen la costumbre de quemarla o sencillamente arrojarla a los sitios aledaños a sus viviendas; el



hospital municipal que vierte sus aguas residuales al alcantarillado; y finalmente y el alcantarillado de la morgue del cementerio cuyos desechos van directamente al alcantarillado urbano.

Es necesario realizar campañas de sensibilización entre la población sobre la conservación del medio ambiente recalando la importancia de conservar los recursos hídricos con los que cuenta el municipio, y que además constituyen una ventaja comparativa de gran incidencia en las actuales circunstancias en las que la sostenibilidad de las fuentes hídricas no es una prioridad para la administración local. Hay que redireccionar la visión del municipio hacia el desarrollo sostenible, es decir, la producción y el aprovechamiento de los recursos con miras a garantizar la conservación y el disfrute de los mismos a las futuras generaciones.

Como limitantes se reseñó la falta de políticas públicas para orientar recursos hacia la recuperación del río Meta, la existencia de fumigaciones y la potrerización del área rural.

### 3.2.3 MÓDULO DE DESARROLLO ECONÓMICO

El sector económico incluye las siguientes variables: empleo, ingreso, capacitación, política macroeconómica, relaciones sector público-sector privado, inversión y relaciones ciudad-región, en torno a las cuales los asistentes identificaron las potencialidades, deficiencias y limitantes propias de la dinámica económica del municipio de Puerto López.

#### Empleo

La acción conjunta del gobierno nacional, departamental, municipal y los gremios en torno a la promoción de los cultivos de maíz y soya en la altillanura es una potencialidad porque permite el mejor aprovechamiento del recurso tierra, lo cual evidentemente es una ventaja comparativa. Sin embargo, en la medida en que no se permita la participación de los pequeños productores en la generación de los excedentes de ingresos, esta potencialidad se podría convertir en una deficiencia.

5. La ley pareciera favorecer los intereses políticos, ya que con el pretexto de reducir cargas laborales a nivel municipal se despide al personal pero no se suprimen los cargos.

La adecuación de las tierras para estos cultivos exige una alta inversión, que los pequeños productores no están en capacidad de asumir, pues el sistema financiero es inflexible al exigir garantías para el pago de la deuda con tasas de interés poco favorables. Las políticas de subsidios aunque tengan la intención de ayudar a pequeños productores, en su implementación son los dueños de las grandes propiedades los que acceden a ellos.

El conversatorio estableció que para la generación de empleo los cultivos de palma, caucho y maderables son una potencialidad, a pesar de que no se han realizado las respectivas acciones para su máximo aprovechamiento. Sin embargo, se reconoce la oportunidad que tienen estos cultivos con los incentivos tributarios y recursos de FINAGRO para promoverlos e incidir de manera importante en la generación de empleo productivo.

Es indudable que el principal problema que padece el municipio es el desempleo, fenómeno que se puede explicar por tres fenómenos. En primer lugar, la reestructuración administrativa de la Alcaldía, que ha ocasionado la concentración de varios cargos en un solo funcionario<sup>5</sup>, como quiera que la administración municipal es la principal fuente de empleo.

En segundo lugar, la demanda de empleo calificado es casi inexistente porque sencillamente no hay una visión de empresa por parte del sector público y privado; lo que ha prevalecido en el municipio es una visión de desarrollo asistencialista, tanto que está incidiendo en el adormecimiento económico de la población y en el prevaleciente conformismo por proyectos de este tipo.

Y en tercer lugar está la concentración de la tierra, fenómeno considerado una limitante pues deja por fuera del acceso de uno de los factores de la producción a la mayor parte de la población que produce. Su solución no depende de la acción municipal sino estrictamente de políticas públicas del Estado central.

En relación con esta tercera variable, el conversatorio hizo una doble connotación a propósito de su efec-



to sobre el empleo. Si los pocos propietarios de la tierra la utilizan en actividades agrícolas productivas que desencadenen diferentes procesos y capten mano de obra, el fenómeno dejaría de ser una limitante. Por el contrario, si se utiliza en actividades poco productivas que no generan valor agregado, mantendría su carácter de limitante, en tanto que alimentaría una visión de desarrollo estática que favorece a su vez la concentración del ingreso. La dinámica del empleo jalonada por la democratización de la propiedad permite la circulación de la renta, pues en la medida que se genere empleo por esta vía, se reactiva la demanda y la producción<sup>6</sup>.

El conversatorio reflexionó sobre la carencia de productividad y competitividad local que actúa como deficiencia frente a procesos económicos de envergadura como el ALCA (Área de Libre Comercio de las Américas), más aún, cuando persisten medidas proteccionistas de países como Estados Unidos, especialmente en el sector agrícola, sector donde se genera una alta competencia. Por tanto, si la producción agrícola y ganadera no va acompañada de inversiones importantes en capacitación e investigación, la participación municipal se reduce a la de espectador y consumidor de productos extranjeros, anulándose las potencialidades económicas del municipio.

En el ámbito local, no obstante sus limitantes, no se desconocen los eventos que se realizan en torno a la ganadería como la feria, que además de atraer turistas, permite realizar transacciones de altos recursos económicos que infortunadamente no se quedan en el municipio. En cuanto a la producción de carne, este alimento es consumido sin el debido proceso de maduración ni control de microorganismos.

#### Ingresos

Las regalías son sin duda una potencialidad para el municipio. Aunque tienen una destinación específica, su impacto positivo aún no se evidencia. Los cultivos de altillanura son igualmente una potencialidad

para la generación de ingresos, tanto para los dueños de capital como para los pequeños productores.

El turismo es un sector que genera ingresos para otros sectores. Durante la administración de Juan Castro Cano el turismo fue considerado el sector líder en su plan de desarrollo. No obstante, debe hacerse la siguiente reflexión: ¿El municipio cuenta con la infraestructura y los servicios necesarios para que el turismo sea considerado el sector líder? ¿Existe la cultura de servicio al cliente? Evidentemente no.

El municipio no cuenta con la infraestructura recreativa adecuada y las vías de acceso a las zonas ecoturísticas se encuentran en mal estado. Falta control de precios especialmente en la temporada de vacaciones, cuando éstos no corresponden con la calidad de la atención y de la comida, tarea que debe asumir la administración local. Por ello, para que el turismo se convierta en una verdadera potencialidad, deben hacerse inversiones y programas de tipo estructural y no coyuntural con la iniciativa de la alcaldía y la empresa privada local para atraer inversión exterior que permita la adecuación y mantenimiento de aquellos lugares que son atractivos para los turistas, especialmente ahora que el gobierno nacional está brindando una serie de garantías de tipo tributario y de seguridad que permite nuevamente que los colombianos salgan a pasear con mayor tranquilidad la geografía nacional. La cercanía que brinda la infraestructura vial a la ciudad de Bogotá es una excelente oportunidad para estos propósitos.

Una deficiencia importante es que los ingresos por concepto de contratación con la Alcaldía generalmente no se quedan en el municipio, puesto que los contratos son adjudicados a personas que no residen en él. Este hecho se agrava con las prácticas clientelistas en la contratación que se presenta en un buen número de municipios. En los conversatorios se manifestó que estas situaciones son frecuentes en el sector salud, donde existe una apropiación de

6. En la dinámica económica departamental se observa que los municipios agrícolas tienen mayor producción, mayor comercio y mayor empleo, mientras que los municipios ganaderos son más pasivos y se detecta que no hay satisfactoria intervención de la comunidad en el dinamismo de la actividad. La pasividad de las regiones ganaderas no es innata a este tipo de actividad, sino al grado de investigación que permita generar alteración de procesos, mayores niveles de productividad y competitividad. En Puerto López la investigación en este sentido es incipiente, por lo tanto los procesos productivos y valor agregado del sector pecuario son deficientes.



recursos de transferencias por parte de entidades externas al municipio.

La disminución en los recursos de transferencias de la nación se entiende como limitante, sin embargo, se considera que aunque es importante la cantidad de ingresos con los que cuente el municipio, lo es más la prioridad en su asignación, de acuerdo con el nivel de priorización de las necesidades de la comunidad<sup>7</sup>.

El conversatorio reconoce el esfuerzo de la administración por sacar adelante el programa de saneamiento fiscal, para garantizar el proceso de descentralización. Como se reseñó en el aspecto financiero del módulo de desarrollo institucional, la potencialidad en cuanto a la reducción del déficit fiscal se debe al esfuerzo conjunto de administración y comunidad. Cuando los ciudadanos pagan sus impuestos aumenta la exigencia con sus gobernantes en torno al destino y correcto manejo de estos recursos.

### Capacitación

Respecto de este tema se evidencia como potencialidad la presencia de instituciones como SENA, ESAP<sup>8</sup>, el Comité de Ganaderos, el ICA y otras instituciones que ofrecen un portafolio de cursos a la comunidad. Hay que decir que pese a esta oferta de formación técnica, la comunidad muestra poco interés en la capacitación. Una explicación a esta situación podría encontrarse en el hecho de que el sector productivo no está en capacidad de absorber la mano de obra calificada del municipio.

Se reconocen los esfuerzos por capacitar jóvenes, especialmente en sectores como el turismo. Inicialmente se pretendía que este proceso estuviera acompañado de un programa serio de promoción del turismo en el municipio, sin embargo, muchos de estos jóvenes hoy en día están desempleados por las condiciones actuales del sector que impiden absorber mano de obra.

7. Es significativo mencionar la importancia de los ejercicios de democratización de la inversión pública o presupuestos participativos que permiten una participación activa de la comunidad en la solución de los problemas y en la conciliación de intereses, pues centran la atención en la necesidad de aprender a priorizar problemas dejando de lado la costumbre de buscar soluciones inmediatas, sin planeación y de carácter particular.

8. Única institución que ofrece en la actualidad un programa de formación profesional, Administración Pública Territorial, APT.

Una limitante significativa es la ausencia de una universidad que ofrezca programas profesionales tendientes a brindar una formación con calidad, incentivando a los estudiantes en el aprovechamiento y preservación de los recursos con los que cuenta la subregión del Río Meta. Hasta el 2001 hizo presencia en el municipio la Universidad de los Llanos con el Centro Regional de Educación Abierta y a Distancia, CREAD, ofreciendo programas en el área de educación y administración financiera, pero por problemas de la misma Institución fue cerrado.

Los jóvenes que desean y tienen la posibilidad de continuar sus estudios superiores, deben trasladarse a Villavicencio u otras ciudades del país, aspecto negativo, pues una vez culminada su formación profesional visualizan su campo de acción en otros municipios ante la carencia de oferta de empleo, dejando de lado la posibilidad de contribuir al desarrollo local.

De otro lado, la carencia de ingresos para acceder a la educación superior es una limitante más. Una vez culminan su bachillerato los jóvenes inician la búsqueda de empleo y ante la baja capacidad local para generar empleo, quedan expuestos a las ofertas existentes, una de ellas son los grupos armados, quienes con su propuesta de ingreso logran reclutarlos. Algunos jóvenes deciden abandonar sus estudios por esta causa.

### Política macroeconómica

Una política macroeconómica constituye instrumentos y herramientas con las que cuenta el Estado para dirigir el funcionamiento de la economía hacia objetivos específicos. Desde esta perspectiva, los participantes del conversatorio consideran que una potencialidad es la recuperación de la navegabilidad del Río Meta, ya que es un esfuerzo nacional tendiente a aminorar el problema de transporte de productos hacia el centro del país, a la par que jalona el desarrollo económico del municipio y dinamiza su relación con los municipios vecinos.



La recuperación de la navegabilidad del río Meta junto con los cultivos de altillanura ya reseñados, ejercen una sinergia tendiente a dirigir al municipio hacia un despertar económico no de tipo coyuntural sino estructural. Sin embargo, los descalabros de la apertura económica, que ocasionaron un desplazamiento de la producción nacional por productos extranjeros, situación apalancada por un tipo de cambio revaluado que incentivaba la compra de productos extranjeros y el endeudamiento, son limitantes para esta perspectiva.

Se considera de igual forma como limitante la política monetaria de corte neoliberal adoptada por los últimos gobiernos donde prevalece un desmesurado afán por controlar la inflación a expensas del comportamiento de variables sociales, lo que ha generado el empobrecimiento de la población. Esta preocupación sobre el control de las variables monetarias recae directamente en el Banco de la República ante la independencia que le confirió la Constitución de 1991.

El conversatorio reiteró nuevamente la preocupación por las consecuencias económicas que traerá el ALCA para el país y para los municipios del Meta que tienen una economía pequeña, como es el caso de Puerto López; el municipio tendrá desventajas cuando sus productos (por ejemplo la carne), se vean sometidos a competir con aquellos provenientes de países tradicionalmente exportadores y con altos grados de productividad y competitividad.

Se considera el desconocimiento de las políticas macroeconómicas por parte de los dirigentes como una deficiencia. No se promueve un desarrollo económico local que se eleve al nivel departamental y nacional alrededor de las verdaderas ventajas comparativas con las que cuenta el municipio, que per-

mita realizar las acciones correspondientes para romper el hermetismo y adormecimiento en el que se encuentra la economía local a fin de consolidar sus ventajas dinámicas. Específicamente se hizo referencia a la agricultura como actividad económica en potencia, pues sus condiciones favorecen su desarrollo y consolidación.

El conversatorio consideró la política macroeconómica una limitante, al priorizar los instrumentos de las variables monetarias en detrimento de las variables sociales. Se sabe que estas políticas están enmarcadas en un modelo de desarrollo que tiende a disminuir el tamaño del Estado, que es a quien le corresponde invertir en el aspecto social, mientras que, el sector privado por tendencia está interesado en invertir en aquellos sectores que le garantizan ganancias a corto plazo. Por lo tanto el modelo debe comenzar a cambiarse desde lo local, si se quieren mejorar condiciones.

### Relaciones sector público – sector privado

Aunque en el municipio hacen presencia diferentes instituciones públicas y privadas, parece que sólo se unen en torno a festividades y campañas electorales. No obstante, las festividades se aprecian como potencialidad como quiera que es importante la agregación de esfuerzos y recursos en torno a aquellas actividades que pueden proveer recursos vía turismo y comercio. Por el contrario, las campañas políticas se aprecian como una deficiencia por moverse en el terreno de intereses de grupo o particulares.

Aunado a lo anterior, existe desarticulación entre el sector público y el sector privado en lo concerniente a proyectos productivos locales que generen un impacto económico significativo y bienestar para la comunidad (no de tipo coyuntural), para atender una demanda inmediata que garantice un mejoramiento en las condiciones de vida de la población. La unión entre el sector público y el sector privado debe girar en torno a propuestas de desarrollo sostenible, pero mientras no existan políticas locales de integración institucional es difícil pensar en obtener este tipo de resultados.



De igual forma, se identificó como deficiencia la falta de comunicación interinstitucional que se traduce en un deficiente control ciudadano entre sectores.

### **Inversión**

La estratégica ubicación geográfica del municipio, situado en el centro geográfico de Colombia, constituye una ventaja natural que se ha tratado de explotar turísticamente. Igualmente, el Río Meta genera una atracción no sólo para los turistas, sino para los inversionistas tanto nacionales como extranjeros. Sobre esta situación cabe mencionar que en los orígenes del municipio la llegada de los primeros pobladores oriundos de diferentes regiones del país se da en busca del río. La asociación de madereros y el precio de la tierra se consideran potencialidades para la inversión.



El conversatorio consideró que el aparato institucional aún es débil para gestionar y administrar recursos de inversión, muy probablemente por las prácticas clientelistas, lo que afecta el desarrollo local por la vía de la inversión. El sector privado local no está dispuesto a correr grandes riesgos y sí, por el contrario, quiere una recuperación de la inversión a corto plazo, lo cual sin duda es una deficiencia.

La presencia de los actores armados aparece como una gran limitante para la inversión pues desalienta la voluntad y el interés de los inversionistas en el municipio, por estimar que su capital e integridad personal se ponen en riesgo. Muchos de ellos no estarán dispuestos a pagar y financiar la propuesta de estas organizaciones al margen de la ley.

Otra limitante importante para la inversión es la inflexibilidad de los créditos. Si la persona no cuenta

con los activos necesarios para respaldar un crédito, no tiene garantizada la provisión de los recursos para realizar una inversión. Las altas tasas de interés, la falta de créditos de fomento, la inestabilidad del sistema financiero y el difícil acceso a los recursos, son elementos que desalientan la inversión privada.

En lo concerniente a la inversión pública, durante la última administración departamental, se evidenció que la visión de desarrollo responde más a la provisión de obras de infraestructura y de pavimentación de vías que a una inversión que alivie las raíces del atraso social y económico. Fueron deficientes los esfuerzos por atender a la población menos favorecida del departamento.

### **Relaciones ciudad - región**

Un aspecto que el conversatorio resaltó fue el hecho de que el municipio como cabecera de la subregión del río Meta, provee a otros municipios de diferentes servicios como los notariales, cuenta con la oficina de instrumentos públicos, tiene presencia de la fuerza pública y es un puerto fluvial que atrae turistas; condiciones todas, que de alguna manera le dan importancia al municipio en la subregión. Adicionalmente, provee a otros departamentos de ganado, arroz, pescado y coyuntalmente de frutas. Se resaltó también la integración sub-regional en eventos educativos y culturales.

Infortunadamente no ocurre lo mismo en lo relativo a la integración subregional en torno a proyectos productivos, sin desconocer que el mal estado de las vías que comunican estos municipios, ha contribuido al bajo dinamismo del comercio. Quizás esta situación incida en el escaso liderazgo subregional al nivel departamental.

Este problema no sólo se presenta en esta parte del país. Entrado el siglo XX no se había consolidado un verdadero mercado local a nivel nacional, al punto que no sería una exageración afirmar que primero se dinamizó el comercio exterior con las exportaciones de café que el comercio interior. Las difíciles condiciones topográficas presentes en el centro del país dificultaron el transporte de las mercancías desde el interior hacia las costas, lo que alimentó la in-



cesaría generación de excedentes productivos para comercializar, fenómeno que no hizo esperar la configuración de regiones con una dinámica económica de tipo autárquico.

Sin embargo, hoy más que nunca, en un mundo globalizado, es impensable una región con un comercio hermético. Por el contrario, debe unirse esfuerzos para fortalecer la subregión del río Meta ante el orden económico departamental, nacional e internacional.

La relación del municipio con otras ciudades como Villavicencio y Bogotá no se caracteriza por una relación comercial de tipo interactivo, sino de dependencia. Con respecto a las relaciones con Villavicencio, existe una dependencia hasta en la prestación de algunos servicios como es el caso de la energía eléctrica. Igualmente los habitantes del municipio suelen desplazarse a la capital del departamento y a Bogotá para adquirir algunos bienes, debido a los altos precios a nivel local, situación considerada como una deficiencia para la integración intermunicipal.

Como limitante se identificaron la baja inversión y los pocos recursos disponibles en la administración local para fortalecer las relaciones ciudad-región.

### **3.2.4 MÓDULO DE SERVICIO PÚBLICOS**

El diagnóstico cualitativo de esta matriz se centró específicamente en los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo, sobre los cuales se identificaron las potencialidades, deficiencias y limitantes en lo referente a: gerencia, desarrollo institucional, aspectos financieros, calidad del servicio, cobertura, tarifas y proyecciones.

#### **Gerencia**

Se considera una potencialidad la existencia de la Secretaría de Servicios Públicos (SSP), dentro de la estructura administrativa del municipio, como dependencia encargada de coordinar y gestionar todo lo concerniente a la prestación de los servicios públicos domiciliarios. Sin embargo, el incumplimiento de la norma en el sentido de crear la Empresa de Ser-

vicios Públicos (ESP) se denota como deficiencia, pues restringe la posibilidad de acceder a recursos de instituciones del orden nacional, especialmente para ampliación de programas de agua potable y saneamiento básico.

Hay una falta de gestión de la Secretaría de Servicios Públicos para convertirse en ESP. El conversatorio resaltó que la prestación de los servicios públicos en el municipio es costosa, por cuanto la explotación de agua de pozos profundos exige un costo adicional en energía, situación que unida a la topografía del municipio ha generado inconvenientes en la prestación del servicio de alcantarillado, llevando a una situación en la que las tarifas no cubren los costos. Con la creación de la ESP necesariamente las tarifas tenderán a incrementarse, hecho que se agravará cuando se constate la precaria capacidad económica de los futuros usuarios. De allí que, como ya se mencionó anteriormente, el desempleo y la pobreza locales sean el resultado de las políticas económicas adoptadas por el gobierno nacional, complementadas con la falta de visión y compromiso local.

Una potencialidad identificada en el aspecto de gerencia, es la continuidad de los empleados que favorece el buen desempeño de la Secretaría de Servicios Públicos, pero la insuficiencia de personal genera una baja capacidad de respuesta a las demandas de la comunidad.

En sentido contrario, la falta de autonomía de la administración municipal incrementa las posibilidades para que la secretaría sea utilizada como forma de pago de favores políticos, es decir, que puede alimentar prácticas clientelistas.

En relación con la infraestructura, el municipio cuenta con infraestructura para la prestación del servicio de acueducto y alcantarillado y aseo. El servicio de acueducto se presta abastecimiento de tres pozos de agua, cada uno con 155 metros de profundidad, (en los barrios Abel Rey, Julio Flores y Villa Modelia). Cada pozo produce entre 45 y 60 litros por segundo de agua. De otro lado, el municipio cuenta con tres tanques elevados, uno con una capacidad de almacenamiento de 350 m<sup>3</sup> y los otros dos con 500 m<sup>3</sup> cada uno, para un total de 1.350 m<sup>3</sup> que signifi-



can 1.350.000 litros. Finalmente existe, una red urbana y domiciliaria. En el caso del alcantarillado se cuenta con algunas redes. En cuanto al servicio de aseo se cuenta con un nuevo carro recolector, dotación considerada como potencialidad. La gestión de la Secretaría para mejorar la infraestructura existente es débil, por lo que se describió como deficiencia.

### Desarrollo institucional

Se reitera como potencialidad en el desarrollo institucional la existencia de la Secretaría de Servicios Públicos, que a pesar de mantener esta figura, conserva su preponderancia institucional.

Como se mencionó, con la capacidad de almacenamiento de agua que brindan los tres tanques elevados, fácilmente se pensaría que el municipio tiene la capacidad de suministrar el servicio de agua las 24 horas del día. Sin embargo, por un lado, la falta de sensibilización de la comunidad en el manejo del agua y por otro, la falta de intención de pago, lo impiden. En lo que respecta al ahorro del agua la SSP ha adelantado varias campañas recalcando la importancia e incidencia que tiene el adecuado manejo del agua en el bienestar del ser humano, sin resultados satisfactorios, lo que sugiere más esfuerzos pedagógicos en este sentido.

Como el municipio depende de Villavicencio en el suministro de energía, cuando el clima no es favorable, se suspende el servicio, alterando los horarios establecidos para el bombeo del agua y el suministro del líquido. Este tipo de inconvenientes ocasiona que los usuarios dejen sus llaves abiertas para poder almacenar el agua suficiente porque desconocen el nuevo horario, situación que hace difícil controlar el manejo inadecuado y el desperdicio del agua.

No obstante que en los últimos planes de desarrollo municipales el plan maestro de acueducto y alcantarillado aparece como una prioridad, evidentemente no se ha logrado llevar a feliz término, considerando este incumplimiento como una deficiencia de la administración local.

### Aspectos financieros

Tal y como esta consignado en el artículo 89 de la ley 142 de 1994, los Concejos Municipales están en la obligación de crear los fondos de solidaridad y redistribución de ingresos para que en el presupuesto del municipio, se incorporen las transferencias que deben hacer las ESP a estos fondos. En el caso de Puerto López esta obligación le compete a la Secretaría de Servicios Públicos. Los recursos de estos fondos son destinados a subsidiar los usuarios de los estratos 1, 2 y 3. En el año 2003 la Secretaría recibió \$210 millones del fondo y para el año 2004 se espera recibir \$248 millones. Cabe anotar que si existiera la ESP se podría acceder a mayores recursos.

Se considera como potencialidad la disposición de la Secretaría de realizar acuerdos de pago con los usuarios morosos, buscando aprovechar al máximo la voluntad de los usuarios de cancelar sus deudas, así como incentivarlos para que vean la Secretaría más desde la solución que desde la sanción.

Una deficiencia que afecta las finanzas de la Secretaría es la evasión del pago de tarifas. Según cifras suministradas por el secretario de servicios públicos, actualmente este índice oscila entre el 25% y 30% de los usuarios. Aunque la evasión está estrechamente relacionada con la baja capacidad de pago de la población, llama la atención que este tipo de conducta es más frecuente en los estratos medio y alto que en los estratos bajos.

La baja capacidad de pago incide negativamente en las finanzas de la Secretaría, considerándose una limitante porque han sido notables las consecuencias que sobre el bienestar de la población han tenido las políticas económicas del actual modelo de desarrollo agravado con el desmonte de los subsidios, según lo estipula la actual normatividad. De igual manera, la falta de autonomía en el manejo de los recursos, por su misma condición de Secretaría, se considera una limitante.

En consecuencia, si el nivel de ingresos de la población sigue disminuyendo y las tarifas de servicios públicos aumenta, y se desmontan los subsidios, la situación financiera ya sea de la secretaria o de la



futura empresa de servicios públicos no va a ser la mejor, aspecto que mereció particular atención del conversatorio.

### Calidad del servicio

La compra de un carro recolector de basura con recursos del municipio y de la gobernación, se considera una potencialidad, pero se teme que se convierta en una deficiencia si no garantiza una mayor periodicidad en la recolección.



El conversatorio identificó varias deficiencias en la calidad de los servicios públicos, entre ellos: falta de tratamiento del agua; ausencia de terrenos para la disposición final de residuos sólidos; tamaño inadecuado de la tubería del alcantarillado; falta de tratamientos de las aguas residuales y la inestabilidad del sistema de energía pues depende de Villavicencio.

En relación con el saneamiento básico, el municipio no cuenta con una planta de tratamiento de aguas residuales. Existen ocho salidas de alcantarillado que desembocan directamente en el río Meta, generando un problema ambiental bastante delicado, más aun cuando la deforestación que padece el río le impide purificar el agua. En estas deficiencias ha con-

tribuido la topografía del municipio. Para superarlas, se están realizando estudios financieros por parte de la gobernación para determinar cuál es la planta de tratamiento que le conviene al municipio, pero siempre surgen problemas a la hora de determinar su ubicación. En los barrios Abel Rey, Santander y Policarpa existen aproximadamente 40 predios que carecen de alcantarillado.

### Cobertura

Tal y como lo estipula la ley, no se presenta una cobertura del servicio de acueducto y alcantarillado debido en gran parte a la insuficiencia de recursos para mejorar la calidad de la misma.

### Tarifas

El conversatorio rescató como potencialidad que las tarifas de los servicios públicos en el municipio son bajas en comparación con otros municipios. El estrato uno, paga \$7.800, el dos \$11.400, el tres \$14.500, el cuatro \$17.600 y \$19.300 el comercial. Adicionalmente, la carencia de instrumentos de medición del consumo es una deficiencia porque permite el manejo inadecuado del agua por parte de los usuarios. Si existen instrumentos de medición tal y como lo exige la ley 142 de 1994, se paga lo que se consume. Visto desde otra perspectiva, para que estos mecanismos tengan el efecto que se espera sobre el ahorro del agua, es necesario garantizar la continuidad en el suministro del líquido o de lo contrario quienes resultan perjudicados son los usuarios al pagar lo que no consumen.

Como se ha sostenido en este diagnóstico, el desempleo genera una baja capacidad de pago, situación considerada evidentemente como una limitante para el recaudo de tarifas.

Sobre el tema tarifario es indispensable hablar de la estratificación. La ley 142 estipula que es deber de cada municipio clasificar en estratos los inmuebles residenciales que reciben servicios públicos y que es función del alcalde realizar la estratificación respectiva. En el municipio de Puerto López, la mayor parte de la población se encuentra ubicada en estrato dos, sin que en muchas ocasiones su estratificación co-



responda a su realidad económica; por ejemplo, varios inmuebles ubicados en el estrato dos deberían estar en el tres, igualmente algunos ubicados en el estrato tres deberían estar en el cuatro y viceversa, lo que genera situaciones de inconformismo.

A nivel municipal, en el estrato uno se encuentran 443 usuarios, en el estrato dos 2.875, en el tres 385, en el comercial 470 y unos pocos en el cuatro. Se espera realizar un nuevo estudio de estratificación para mejorar el acceso a los servicios de salud y servicios públicos. En este sentido es importante resaltar la reactivación del Comité Permanente de Estratificación (CPE) el cual tiene como función principal velar por la adecuada aplicación de la metodología del DNP en el proceso de estratificación.

### Proyecciones

Se considera como potencialidad la posibilidad de darle vida a la ESP, ya que a través de esta figura se pueden captar más recursos por la vía del incremento de tarifas que van a permitir fortalecer la infraestructura y ofrecer una mejor prestación del servicio en cuanto a cobertura y calidad. Sin embargo, los asistentes manifestaron que en la medida en que el servicio mejore se justifica el alza de las tarifas.

Aunque el servicio de aseo ha mejorado en la recolección con la adquisición de un nuevo carro, surgen interrogantes en cuanto a la disposición final de residuos sólidos. Nadie está dispuesto a vender un terreno para construir un relleno sanitario, especialmente cuando el precio de los mismos es fijado por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, precio que seguramente es inferior al fijado por el dueño. La alternativa para Puerto López es conseguir lo antes posible un terreno propio, ya que la carencia de éste puede acarrear serios problemas ambientales y de salubridad pública para el municipio.

Adicionalmente, los asistentes al conversatorio mencionaron que existe la iniciativa de aprovechar al máximo las basuras mediante el proceso de reciclaje generando alternativas de empleo para la población.

Una deficiencia en las proyecciones es el compromiso serio de la administración municipal para el tra-

tamiento y mejoramiento de la calidad del agua. En el caso de las aguas residuales, se está ocasionando un grave daño al principal recurso hídrico con el que cuenta el municipio que es el río Meta.

### 3.2.3 MÓDULO DE DESARROLLO COMUNITARIO Y SOCIAL

En el diligenciamiento de esta matriz se identificaron las potencialidades, deficiencias y limitantes en aspectos como: la participación y gestión comunitaria, el funcionamiento de las Juntas de Acción Comunal, la participación de las JAC en empresas de servicios públicos, la participación en procesos de planeación, la contratación con la comunidad, las experiencias exitosas y la situación social del municipio.

### Participación y gestión comunitaria

Se identificó como potencialidad la existencia de organizaciones no gubernamental que desarrollan programas de asistencia social, cultural, deportiva, entre otros, dirigidos a la población vulnerable de la localidad. Este apoyo es importante en el municipio pues como se verá, a pesar de los esfuerzos de la Alcaldía, son pocas las acciones para atender la compleja problemática social.

Adicionalmente, la existencia de otras formas de participación comunitaria como las Juntas de Acción Comunal JAC y la organización de madres comunitarias, se consideran una potencialidad en tanto generan espacios de participación. El conversatorio destacó la iniciativa de las JAC por manifestar sus necesidades y plantear alternativas de solución, lo cual es un aspecto positivo para avanzar en la planeación participativa. Existen algunos líderes locales que dinamizan las JAC, el trabajo comunitario y la concertación social. Sin embargo, se debe continuar fortaleciendo su labor y ampliando la base de líderes para que sea una verdadera potencialidad. La creación reciente de la Asociación de Juntas de Acción Comunal de Puerto López que actúa como órgano de planificación en la gestión comunitaria es una potencialidad importante.

A pesar de que se identifican las anteriores potencialidades son evidentes algunas deficiencias como



el poco acompañamiento de la comunidad a la gestión de las JAC, dejando toda la responsabilidad en los presidentes de las mismas que suelen ocupar esta designación por varios años: la comunidad los reelige más que por la buena gestión, por la apatía a participar y adquirir compromisos en el ejercicio de las funciones. En el municipio se observa que los jóvenes son apáticos a participar en este tipo de espacios y no se detecta en ellos un sentido de pertenencia con los problemas de su localidad. Como consecuencia de esto, la mayoría de los miembros de las JAC son personas adultas.

Las invitaciones que se le hacen a las JAC para asistir a eventos de capacitación o formación se hacen a través del presidente de la Junta, situación que lleva a que los demás miembros no consideren necesaria su participación, delegando siempre al Presidente, quien además no siempre asiste. Este hecho afecta notablemente la capacidad de gestión de los barrios, pues se restringe al máximo la posibilidad de conocer y acercarse a los diversos asuntos públicos y privados, y a partir de allí, fortalecerse internamente.

Aunque se reconoce el interés tanto de las JAC como de las ONG y demás organizaciones en manifestar las problemáticas locales y generar algunas alternativas de solución a través de los proyectos, es evidente la falta de capacitación en la presentación de los mismos, especialmente en el diligenciamiento de las metodologías del DNP. Sin embargo, esta deficiencia se hace más evidente en las JAC que en las ONG. Lo anterior lleva a que la comunidad no sepa identificar sus verdaderas necesidades, priorice otras y termine formulando erróneamente el proyecto, situación que las excluye del acceso a los recursos del banco de proyectos municipal.

Adicionalmente, se presentan manejos clientelistas para la asignación de recursos en los proyectos. Cuando se presenta un proyecto a la Alcaldía y sus proponentes no son de la corriente política de la administración, se corre el riesgo de no ser apoyado; esto quiere decir que el juego electoral excluye del acceso de recursos a los sectores comunitarios que no apoyaron fórmulas electorales. Este fenómeno ha llevado a un fraccionamiento de las JAC, que no les ha permitido liderar procesos encaminados al bienestar de su localidad y del municipio.

Esta falta de visión política y formación estratégica en la conciliación por parte de las JAC, genera deficiencias en la medida en que se plantean soluciones de tipo inmediatistas, es decir, sin ningún tipo de planeación. Esta cultura ha sido alimentada por los políticos, especialmente en el período de campaña electoral, cuando necesitan asegurar un mercado de votos, que persiste y se mantiene en las campañas posteriores. Mientras existan necesidades existirán votos. Cabe preguntarse, ¿qué sucedería en una situación en la cual no existieran necesidades radicales? ¿Se acabaría el mercado de votos? ¿El ejercicio de elección popular sería transparente? ¿Existiría el voto de opinión? Lo que se observa al nivel local y nacional es que la garantía de posibilidad de acceso a los bienes meritorios, se ha convertido en el tema bandera de todo discurso político, sin que se presenten avances en materia social en contraposición.



De otro lado, se señala como deficiencia la carencia de una infraestructura adecuada para el funcionamiento y la gestión de las JAC, deficiencia alimentada por negligencia de las mismas JAC, ya que por falta de coordinación y carácter institucional no han aprovechado las instalaciones ofrecidas por la Alcaldía.

La ley contempla 27 mecanismos de participación ciudadana, aspecto positivo en lo concerniente al respaldo a estos espacios, pero esta amplitud de posibilidades de participación se convierte a su vez en un dilema para la participación, especialmente en poblaciones pequeñas donde terminan participando las mismas personas. En Puerto López, ello se evidencia en que los pocos que participan son los que asisten a los mismos espacios, sin embargo no se logra la representación en los 27 mecanismos.



Adicionalmente debe considerarse que la participación es cuestión de formación, es decir, de educación; ¿ha sido educada la gente para participar? ¿Los padres enseñan a sus hijos a participar? ¿Realmente existe una formación para la participación? El conversatorio resaltó que la participación es un ejercicio incluyente y no excluyente, que implica la tolerancia, el aprender a conciliar intereses, el respetar las opiniones de los demás. No se puede pretender que los intereses individuales estén por encima de los colectivos, sino todo lo contrario. Solo de esta manera se construye democracia y desarrollo.

En lo referente al funcionamiento de las JAC y aunque ya se referenciaron algunos aspectos, el conversatorio consideró como potencialidad la existencia de 18 JAC de un total de 22 barrios, así como la participación de algunos miembros en eventos de orden nacional como el Congreso Nacional de Juntas realizado en la ciudad de Neiva y que por gestión de los representantes del departamento del Meta, entre ellos un representante de la Asociación de Juntas de Puerto López, se logró la sede para el congreso del año 2004, gestión considerada una experiencia exitosa.

La capacidad de convocatoria de las JAC plantea una disyuntiva. Es potencialidad cuando se ejerce en programas que van a incidir en el bienestar de la comunidad, por ejemplo, programas de mejoramiento de vivienda. Pero cuando se valida en ejercicios que alimentan intereses particulares e individuales de otros, se convierte en una deficiencia, lo cual invita a pensar que aún no está maduro el concepto y funcionamiento de las JAC. Estas no pueden servir exclusivamente para generar o atraer posibles beneficios para la comunidad y entonces sí obtener el respaldo popular. A las JAC también les cabe una responsabilidad en la construcción de la cultura de lo público, para asumir con altura y compromiso la participación, si se quiere complementar la acción institucional local.

La carencia de formación política y carácter institucional de las JAC se evidencia en el desconocimiento de mecanismos de planeación como el plan de desarrollo municipal y el plan básico de ordena-

miento territorial, instrumentos que brindan los lineamientos para alimentar y fortalecer la capacidad de la gestión. La Alcaldía a través de la secretaria de Planeación, ha generado los espacios de capacitación pero asisten unos pocos presidentes de junta, a pesar de que se brindan condiciones como el transporte, refrigerios y material didáctico.

Los participantes también reseñaron que la labor de las JAC no ha contado con el respaldo de la Secretaría de Gobierno municipal. No se desconoce el interés del alcalde en trabajar de la mano con la comunidad pero es necesario que todo su gabinete este igualmente comprometido. Es pertinente que se diseñen mecanismos de coordinación entre las secretarías y las JAC, como por ejemplo, elaborar un cronograma de reuniones periódicas en las cuales se socialicen los avances y dificultades en torno a un plan de trabajo, e igualmente se designen responsabilidades a cada una de las partes. De esta manera se van construyendo las bases de una rendición pública de cuentas.

También se consideró que la gestión de las JAC sería mayor si tuvieran una participación en el Concejo Municipal. Infortunadamente, la división de intereses y su falta de visión política no ha permitido que las JAC aprovechen estos espacios de participación, precisamente porque sus miembros desconocen el poder implícito que tienen, que es manipulado y puesto al servicio de terceros.

Es evidente la falta de representación de algunos sectores en el Concejo Municipal como es el caso de los pescadores, los cristianos, los docentes, los trabajadores de la cultura, los campesinos, obreros y estudiantes, situación que se debe al desinterés de quienes son capaces de generar un apoyo comunitario en torno a su nombre.

#### **Participación en Juntas Directivas de Empresas de Servicios Públicos**

Ante la inexistencia de la empresa de servicios públicos, se considera una potencialidad el cumplimiento del requerimiento legal por parte de la administración municipal, de realizar la convocatoria para conformar la veeduría de servicios públicos.



Sin embargo, la deficiencia se presenta ante la falta de continuidad en la capacitación para ejercer veedurías, y en la falta de transparencia e incidencia de intereses políticos que deslegitiman la eficiencia de este mecanismo de participación. De igual forma, las veedurías ciudadanas no deben verse como instrumentos que socaven la acción de los gobernantes, por el contrario, deben verse como organizaciones que ayudan y orientan las acciones en beneficio de los intereses de la ciudadanía.

Por último, el conflicto armado actúa como limitante pues intimida a la población para el ejercicio de las veedurías ciudadanas. La población siente temor de manifestar sus necesidades y problemáticas o describir sin prevenciones la realidad social y económica del municipio. En muchas ocasiones llamar las cosas por su nombre produce el efecto de poner etiquetas a las personas y por ello, esta situación fue considerada como una limitante para la realización idónea de las veedurías ciudadanas.

#### **Participación en procesos de planeación**

Se destaca como potencialidad la iniciativa de la alcaldía en la implementación de estrategias de capacitación orientada a las JAC, para discutir necesidades locales, priorizar problemas y generar alternativas de solución. Estos espacios permiten un acercamiento entre la administración y la comunidad. Igualmente es de anotar que en la elaboración del plan de desarrollo vigente "Por la reconciliación y la unidad de Puerto López" se realizaron dos talleres participativos rurales y uno urbano. Además, los asistentes trabajaron en la construcción de una visión de desarrollo municipal.



La existencia de los consejos territoriales de planeación es una potencialidad en la medida que se da cumplimiento a la norma, pero el desconocimiento ciudadano en los procesos de planeación, la irresponsabilidad y el desgano de los integrantes de esta instancia social es una deficiencia. La comunidad no se apropia de estos mecanismos de planeación participativa, continuando con la retórica de la crítica destructiva y el escepticismo.

A pesar de los esfuerzos de la administración municipal, en la realización de procesos pedagógicos para lograr que la comunidad participe en las decisiones de inversión del presupuesto público, es pertinente mantener la continuidad de estos procesos, los cuales tienen un gran efecto en la recuperación de la confianza, en la capacidad de inversión de la administración al ver que los recursos propios, es decir lo que se paga en impuestos, se invierte correctamente.

#### **Contratación con la comunidad**

La existencia de mecanismos legales, así como la amplia variedad de organizaciones sociales para contratar, son potencialidades en este aspecto. Pero el manejo clientelista en la contratación es una deficiencia, reflejada en la costumbre de atar la contratación con la afinidad política, lo que complica el acceso a los recursos. Sumado a esto, es innegable la baja capacidad de la comunidad para contratar debido a que en algunas oportunidades no existe una correspondencia entre el perfil de la comunidad, que va a ejecutar el contrato y el objetivo del mismo. Similar situación se presenta en la interventoría.

#### **Experiencias exitosas**

Como potencialidad de experiencias exitosas se destaca el trabajo social de las diferentes organizaciones sociales en el trabajo con la cultura y en el apoyo a la población vulnerable (niños, ancianos, mujeres cabeza de familia); como ya se reseñó, la participación en el Congreso Nacional de Juntas de Acción Comunal y la labor de las formas de organización de la comunidad que poco a poco han logrado una sensibilización y solidaridad frente a los problemas de los demás, así como la disposición a generar espacios de diálogo y reconciliación.



Como en toda economía de mercado, la falta de continuidad en la inyección de recursos a estas experiencias exitosas es una deficiencia y a la vez limitante, ya que estos recursos no solo provienen de la administración municipal y del sector privado local sino del gobierno nacional y de organismos internacionales.

### Situación social de la ciudad

Es preocupante la actual situación social del municipio. Aunque se han iniciado procesos de sensibilización frente a la problemática local y frente al trabajo social de las organizaciones tanto municipales como departamentales con presencia en Puerto López, prevalecen problemas como la prostitución infantil, la deserción escolar, la precaria situación económica de los habitantes del municipio alimentada por una alta tasa de desempleo, el deterioro en la escala de valores de los jóvenes, la presencia de grupos armados, la baja cobertura de programas sociales entre la población vulnerable y el desplazamiento, entre otros.

La variable socio-económica de mayor incidencia en la situación social del municipio, ha sido el desempleo. La pérdida de empleo no solo significa una disminución en los ingresos sino que, en la medida que tal situación se prolongue, se genera gradualmente un marginamiento de tipo social, con consecuencias graves para la salud mental de quien lo sufre.

En Puerto López, la mayor parte del empleo lo genera el sector público, seguido por unos cuantos empleos que genera el sector privado, que cada vez hace menos presencia; lo anterior significa que el resto de la población debe emplearse en actividades de tipo informal, es decir, trabajos temporales que no garantizan ningún tipo de estabilidad laboral ni seguridad social. Esta situación ha conducido a una precarización cada vez más notoria en las condiciones de vida de los pobladores.

Cuando el desempleo es de tipo coyuntural, es decir, el lapso de tiempo que transcurre desde el abandono de una actividad hasta el momento en que se emplea en otro, la angustia por el abastecimiento de los in-

gresos es manejable, pero cuando el desempleo deja de ser coyuntural y pasa a ser estructural, la situación en el abastecimiento de los ingresos se torna desesperante, generando que miembros de la familia, que aun no cumplen la edad para trabajar, abandonen sus estudios para contribuir con los gastos familiares. Esta es una situación delicada, porque la deserción escolar retroalimenta la pobreza, y el caso de Puerto López podría convertirse eventualmente en una situación promotora de la prostitución infantil.

Entonces, esta situación genera un ambiente propicio a propuestas de dinero fácil, por ejemplo, la de los grupos al margen de la ley. Esta alternativa atrae especialmente a la población joven, que la acepta ante las penurias económicas familiares, la dificultad para encontrar empleo y el afán por satisfacer las necesidades. De la misma manera, las jovencitas acceden a estas propuestas vendiendo su cuerpo, en una aproximación a la prostitución, con el ánimo de contribuir económicamente en los gastos del hogar.

Se ha insistido lo suficiente en la importancia de la educación para el mejoramiento de esta situación, pero no solo en la educación que se recibe en las instituciones educativas, sino especialmente en la educación que se recibe en el hogar. Se debe fortalecer y poner énfasis en la formación ética, los valores, el respeto, la cívica, proceso en el cual tienen gran responsabilidad profesores y padres de familia para formar hacia el logro de metas, el deseo de superación, hacia el compromiso con el bienestar de su localidad y del municipio.

De igual forma, la educación debe poner atención especial a la educación sexual. Los jóvenes inician su vida sexual a muy temprana edad y de manera irresponsable, reflejado en los casos de embarazos precoces, índice alto de abortos, presencia de enfermedades de transmisión sexual y prostitución infantil. Debe realizarse una labor pedagógica y cultural urgente tendiente a atenuar esta situación.

El conflicto armado, que hace mayor presencia en el sector rural del municipio y de otros municipios vecinos, ha ocasionado el desplazamiento de los campesinos al casco urbano, situación que precariza las condiciones de vida tanto de los desplazados como



de la población que los aloja, especialmente porque el municipio de Puerto López no cuenta con una adecuada cobertura y calidad de los servicios públi-

cos que con el aumento poblacional se complejiza aún más su prestación.

### 3. Síntesis del diagnóstico

Las matrices recogen la síntesis del diagnóstico en los cinco sectores.



**MÓDULO DE DESARROLLO INSTITUCIONAL**

CONCEPTO	ASPECTOS ADMINISTRATIVOS	ASPECTOS FINANCIEROS	CAPACITACIÓN DE PERSONAL	SISTEMA DE PLANEACIÓN	COORDINACIÓN INTERINSTITUCIONAL
<b>Potencialidad</b>		Saneamiento fiscal del municipio. Recursos de regalías. Celebración de acuerdos de pago.	Conciencia para capacitación de personal por parte de la administración.	Existencia del banco de proyectos. Existencia del PBOT. Existencia de los Consejos Territoriales de Planeación. Programas de capacitación en planeación adelantados por la administración municipal.	Existencia de red de información.
<b>Deficiencias</b>	Falta de estímulo a la administración.	Desviación de recursos. Falta de gestión de cobro.	Apatía o la capacitación. Falta de una agresiva difusión de programas de formación. Carencia de universidades.	Incapacidad de la clase dirigente para presentar proyectos. Falta de compromiso de los órganos de asesoría y control.	Falta de capacitación para el manejo de la red. Falta de representación de sectores y consolidación de los consejos de política social. Desarticulación institucional en asuntos sociales. Falta de apoyo a los mecanismos de coordinación inter-institucional legales.
<b>Limitantes</b>	Políticas contra la descentralización.	La legislación prioriza al sector privado en detrimento del sector público. Corrupción.	Falta recursos financieros	Falta de una cultura de planeación de proyectos. Falta de una cultura política.	



**MÓDULO FÍSICO ESPACIAL**

CONCEPTO	TIERRAS Y EXPANSIÓN URBANA	SISTEMA VIAL	DINÁMICA POBLACIONAL	VIVIENDA	ASENTAMIENTOS HUMANOS Y RIESGOS	RELACIONES CIUDAD Y REGIÓN	MEDIO AMBIENTE
<b>Potencialidad</b>	Casco urbano homogéneo. Existencia de tierras suficientes para expansión. Existencia del Plan Básico de Ordenamiento Territorial (PBOT).	Calles amplias en el centro y primeros barrios.	Población joven. Pluriculturalidad.	Programas de mejoramiento de vivienda por parte de la administración municipal.	Voluntad de la alcaldía para reubicar población en alto riesgo.	Turismo. Proveedor de petróleo. Transporte por el río Meta y afluentes. Intercambio comercial con municipio del río Meta. Asociación de Municipios del río Meta. Proveedor de servicios a municipios vecinos (oficina de instrumentos públicos).	Amplia presencia de árboles en el casco urbano. Presencia del río Meta. Recurso hídrico abundante. Existencia de humedales.
<b>Deficiencias</b>	Deficiente prestación de servicios públicos a barrios nuevos. Inexistencia de planes parciales para expansión urbana. Planeación deficiente para construir nuevos barrios.	La mayor parte de la malla vial se encuentra en mal estado. Falta de alcantarillado de aguas lluvias y residuales.	El municipio es receptor de población desplazada. Movimiento migratorio de jóvenes por falta de oportunidades laborales y educativas. Crecimiento acelerado de la población.	Proyección de programas de VIS por parte de la alcaldía. Programa de legalización de predios. Hacinamiento y deficiente calidad de la vivienda en estratos bajos.	Población ubicada en caño banderas.	Precario estado de las vías intermunicipales afecta la integración. Bajo dinamismo comercial con municipios vecinos. Falta de dinamismo local para promover el municipio tanto a nivel departamental como nacional.	Deforestación del río Meta. Falta de mantenimiento del río. Falta de tratamiento de las aguas residuales y desechos sólidos. Tala y quema de bosques. Manejo indiscriminado de la pesca
<b>Limitantes</b>	Desarticulación y falta de planeación entre departamento y municipio en la ejecución de las obras públicas. Concentración de la propiedad de tierras para expansión.	Bajos recursos para mantenimiento de la malla vial.	Presencia de actores armados presiona a población.	Baja capacidad económica de la población para adquirir vivienda.	Bajos recursos para atender problemas de asentamiento en áreas de riesgo. Ubicación de la población desplazada. Conflicto armado.	Descomposición en la redistribución de la inversión del departamento al aporte productivo local. Conflicto armado.	Faltan políticas públicas para orientar recursos hacia la recuperación del río Meta. Potrerización de zonas verdes. Fumigaciones afectan el recurso hídrico.



**MÓDULO DE DESARROLLO ECONÓMICO**

CONCEPTO	EMPLEO	INGRESO	CAPACITACIÓN	POLÍTICA MACROECONÓMICA	RELACIONES SECTOR PÚBLICO-SECTOR PRIVADO	INVERSIÓN	RELACIONES CIUDAD-REGIÓN
<b>Potencialidad</b>	Existencia de recursos naturales y humanos. Programas de fomento de cultivos de maíz y soya en la altillanura. Cultivos de palma cauchero y maderables. Egresados de la universidad de los Llanos establecidos en el municipio.	Regalías petrolíferas. Programa de fomento de cultivos en la altillanura. Sector turístico.	Presencia de instituciones (SENA, ESAP, Comité de Ganaderos, ICA) Oferta de cursos varios.	Programas de fomento de cultivos en la altillanura (Minagricultura). Posibilidad de recursos de regalías. Recuperación de la navegabilidad por el río Meta.	Diversidad de instituciones. Unión en torno a festividades.	Ubicación geográfica del municipio. Precio de la tierra. Río Meta Asociación de madereros.	Transporte por el río Meta. Ubicación geográfica respecto a la subregión del río Meta. Turismo. Provee a otros departamentos de arroz, ganado, pescado, cítricos. Oficina de instrumentos públicos presta sus servicios a otros municipios. Presencia de fuerza pública (Armada, policía ejercito). Integración de los municipios de la subregión del río Meta en eventos educativos y culturales
<b>Deficiencias</b>	Pocas fuentes de empleo. Deficiente planificación en la asignación de recursos.	Manejo inadecuado de los recursos. Apropiación de recursos de transferencias en salud por parte de entidades externas (IPS).	Falta de interés de la comunidad por la capacitación. Insuficiencia de recursos para mejorar la oferta de capacitación. Inexistencia de universidades oficiales.	Desconocimiento de la política macroeconómica. Manejo inadecuado de los recursos de regalías petrolíferas.	Desarticulación entre sectores en torno a proyectos productivos. Falta de comunicación Inter-institucional. Inexistencia de políticas locales de integración institucional. Falta de mecanismos de control ciudadano entre sectores.	Débil aparato institucional para gestionar y administrar recursos de inversión.	Falta de adecuados vías de comunicación. Relación de consumo de bienes y servicios con Villavicencio y Bogotá. Inexistencia de proyectos productivos de integración subregional. Poco liderazgo subregional en el departamento.
<b>Limitantes</b>	Monopolio en la propiedad de la tierra. No hay empresa. Presencia de entidades con baja ocupación de mano de obra. Estructura administrativa insuficiente. Políticas macroeconómicas neoliberales. Integración económica ALCA.	Marco legal y poca participación comunitaria.	Falta de ingresos para acceder a la educación superior. Deserción escolar por problemas de orden público.	Ronda de negociaciones del ALCA. Apertura económica. Política Monetaria (tasas de interés, créditos). Déficit del Estado afecta recursos para inversión.		Poco interés de inversionistas en el municipio. El conflicto armado no incentiva la inversión. El sistema financiero no ofrece garantías para los inversionistas.	Poco interés de inversionistas en el municipio. El conflicto armado no incentiva la inversión. El sistema financiero no ofrece garantías para los inversionistas.



**MÓDULO DE SERVICIOS PÚBLICOS (Acueducto, alcantarillado y aseo).**

CONCEPTO	GERENCIA	DESARROLLO INSTITUCIONAL	ASPECTOS FINANCIEROS	CALIDAD DEL SERVICIO	COBERTURA	TARIFAS	PROYECCIONES
<b>Potencialidad</b>	Existencia de la Secretaría de Servicios Públicos (SSP). Continuidad de los empleados.	Infraestructura física existente. Existencia de la Secretaría en la estructura municipal.	Recaudo de recursos del municipio y del Fondo de redistribución del Ingreso. Secretaría convertida en ESP puede acceder a mayores recursos. Disposición a realizar acuerdos de pago con la comunidad.	Adquisición de un nuevo vehículo recolector de basura.		Son bajas. Reactivación del Comité Permanente de Estratificación Socioeconómica.	Creación de la ESP. Idear mecanismos de regulación para lograr sensibilización.
<b>Deficiencias</b>	Falta de gestión de la SSP para convertirse en Empresa de Servicios Públicos (ESP). Falta de gestión para mejorar infraestructura.	Falta de continuidad en los programas de sensibilización para el pago y manejo adecuado del agua. La insuficiencia de personal en la SSP genera baja capacidad de respuesta a la demanda de la comunidad. Descoordinación institucional para mejorar gestión. Falta de planificación en la prestación de los servicios. Carencia del plan maestro de acueducto y alcantarillado.	Bajo nivel de ingresos de la población. Evasión.	Falta de tratamiento del agua. Carencia de manejo técnico de los residuos sólidos. Inadecuado tamaño de la tubería de alcantarillado. Falta de tratamiento de las aguas lluvias y residuales. Inexistencia del plan maestro de acueducto y alcantarillado.	Insuficiente cobertura. Baja calidad en la prestación del servicio (discontinuo).	Cultura de no pago. Carencia de mecanismos de medición. Relación inequitativa entre costos e ingresos de la población (inadecuada estratificación).	Mejoramiento de la calidad del agua a través de tratamiento. Manejo técnico de los residuos sólidos.
<b>Limitantes</b>	Falta de descentralización de la SSP.		Bajo recaudo en el cobro de tarifas, por bajos ingresos de la población. Falta de autonomía. Eliminación de subsidios por normalidad.			Las tarifas no cubren los costos de operación y funcionamiento. Baja capacidad de pago de los usuarios.	



**MÓDULO DE DESARROLLO COMUNITARIO Y SOCIAL**

CONCEPTO	PARTICIPACIÓN Y GESTIÓN COMUNITARIA	FUNCIONAMIENTO JAL	PARTICIPACIÓN JUNTAS DIRECTIVAS EMPRESAS SS.PR	PARTICIPACIÓN PROCESOS DE PLANEACIÓN	CONTRATACIÓN CON LA COMUNIDAD	EXPERIENCIAS EXITOSAS	SITUACIÓN SOCIAL DE LA CIUDAD
<b>Potencialidad</b>	Existencia de ONG. Formulación y presentación de proyectos por parte de J.A.C. y ONG. Creación de Asojuntas. La comunidad plantea alternativas de solución. Las J.A.C. manifiestan sus necesidades. Existencia de organización de madres comunitarias.	Constitución legal de 18 juntas de un total de 22 barrios. Poder de convocatoria. Participación en eventos de orden nacional.	Cumplimiento de requerimientos legales por parte de la administración local en la convocatoria.	Iniciativa de la alcaldía en el diseño de estrategias de capacitación a las J.A.C. en el diseño de proyectos de inversión pública. Existencia del Consejo Territorial de Planeación. Ley 743 de 2002.	<b>Ley 143. Autosuficiencia. Programas de educación del POT. Ley de veedurías. Calidad de ejecución de obras por parte de las J.A.C. Oferta participativa. Actitud ciudadana.</b>	Existencia de mecanismos legales de contratación. Variedad de instituciones sociales para contratar.	Identificación de programas de asistencia social por parte de ONG. Inicio de sensibilización frente al trabajo social.
<b>Deficiencias</b>	Poco apoyo y acompañamiento de la comunidad a la gestión de las J.A.C. Baja capacitación en el diligenciamiento de formatos para presentación de proyectos. Falta planeación en la solución de problemas, demanda de soluciones inmediatas. Inexistencia de infraestructura adecuada para la operación y gestión de las J.A.C. Falta de carácter institucional de las J.A.C.	Falta de formación política y visión estratégica en la conciliación de las J.A.C. Desconocimiento del Plan Básico de Ordenamiento Territorial PBOT y del Plan de Desarrollo Municipal. Falta de compromiso por parte de la Secretaría de Gobierno. Falta de representación de las juntas en el Concejo Municipal.	Falta de continuidad en la capacitación para ejercer veedurías. Falta de transparencia en el ejercicio de las veedurías. Los líderes políticos deslegitiman el ejercicio de las veedurías.	Débil cultura de participación de las J.A.C. Desconocimiento de los procesos de planeación por parte de la comunidad. Delegación de funciones de la comunidad sólo al presidente de la junta.		Manejo clientelista en la contratación. Falta de coordinación y articulación para la ejecución de contratos. Inadecuadas intervenciones. No existe una coherencia entre el perfil de quienes integran la organización y el objetivo del contrato.	Poco apoyo económico a programas sociales. Baja cobertura. Deficiente educación sexual en jóvenes. Presencia de FFAA. Deterioro de valores y afecta a los jóvenes. Apareamiento de anti-valores que generan descomposición social y favorecen la propuesta de los grupos armados al margen de la ley. Presencia de desplazados.



**MOÓDULO DE DESARROLLO COMUNITARIO Y SOCIAL (continuación).**

CONCEPTO	PARTICIPACIÓN Y GESTIÓN COMUNITARIA	FUNCIONAMIENTO JAL	PARTICIPACIÓN JUNTAS DIRECTIVAS EMPRESAS SS.PR	PARTICIPACIÓN PROCESOS DE PLANEACIÓN	CONTRATACIÓN CON LA COMUNIDAD	EXPERIENCIAS EXITOSAS	SITUACIÓN SOCIAL DE LA CIUDAD
<b>Limitantes</b>	Ineficiencia administrativa y negligencia del gobierno local en la viabilización de proyectos presentados por la comunidad. El juego electoral excluye del acceso a recursos a los sectores comunitarios que no apoyan la propuesta del elegido.	El juego electoral genera divisiones entre las J.A.C. impidiendo la búsqueda de soluciones que favorezcan el bien común.	El factor armado influye en la decisión de ejercer libremente las veedurías.			Escasos recursos para mayor gestión.	Política Macroeconómica. Conflicto armado. Poca inversión social por parte del gobierno local.



### 3.4 La problemática local vista a través de los planes de desarrollo

Todos los planes de desarrollo tienen como objetivo primordial el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes del municipio. En este sentido, al realizar una revisión de los planes de desarrollo, es común encontrar que todos convergen en aspectos como el mejoramiento de la infraestructura productiva del municipio, el impulso de la industria del turismo y el mejoramiento de la infraestructura vial, la calidad y cobertura de los servicios públicos. El plan de desarrollo de Juan Castro Cano "Puerto López, interés de todos" para la vigencia 1998-2000, impulsó la instalación del gas natural domiciliario como política en el sector de servicios públicos. Igualmente, en los planes existe concordancia en el interés de ampliar la cobertura de los servicios de salud, educación, así como en apoyar programas de vivienda de interés social, para atender la carencia de vivienda de gran parte de la población.

De acuerdo con lo anterior, las necesidades y problemas mencionados se reiteran en todos los planes de desarrollo, inclusive, en algunos se incluyen en las políticas y estrategias de solución. Esta observación entraña un aspecto aun más trascendental: como quiera que los mismos problemas aparecen en los planes de desarrollo, las políticas y estrategias consagradas no logran socavarlos, ni siquiera se aplican las políticas.

Por ejemplo, el tema del desempleo, que es un problema nacional, aparece como una constante en los últimos planes de desarrollo municipales y durante

la administración de Juan Castro, se identifica el sector turístico como el sector líder, capaz de generar empleo productivo. Posteriormente en el plan "Todos por la paz y el desarrollo" (2001-2003), la política de generación de empleo se encaminó al fortalecimiento de la pequeña y la mediana empresa rural agrícola y pecuaria como alternativa de generación de empleo, pero al igual que el anterior, no se dejó de lado la importancia del turismo en la solución del problema. Finalmente en el plan de desarrollo "Por la unidad y la reconciliación de Puerto López" (2001-2004), las estrategias se encaminan a la generación de programas de apoyo a la microempresa y la pequeña industria, generando incentivos a quienes inviertan en el municipio, al igual que se insiste en el turismo como sector que puede brindar condiciones para socavar la situación de desocupación.

Es evidente que las acciones no han sido lo suficientemente efectivas, aunque han sido bien argumentadas en los planes. Actualmente el desempleo es uno de los problemas más graves que afronta la población del municipio, situación que precariza las condiciones de vida de la población, a pesar de la intención de mejorarla consagrada en los planes de desarrollo.

De igual forma las visiones de desarrollo como ingreso y como aumento de la productividad se conjugan en los planes de desarrollo municipales.

Sin embargo, el desconocimiento y la falta de interés de la comunidad por participar en los ejercicios de planeación y control social, hacen que recaiga buena parte de la responsabilidad en la retroalimentación de este tipo de conductas.

## CAPITULO IV

### PROBLEMÁTICAS LOCALES

#### 4.1 Priorización de problemas

La metodología utilizada para la priorización de problemas fue la siguiente: de los comentarios que recibieron cada una de las variables propuestas en las matrices, se recogieron veinticinco problemas locales. Una vez revisados los comentarios de los asistentes mediante la reproducción textual de los cassettes grabados en cada una de las sesiones, se escogieron las problemáticas de mayor frecuencia en cada una de las reuniones.

Luego de validar con los participantes las problemáticas seleccionadas por módulo, se procedió a realizar la selección mediante el método iterativo, que consiste en que los participantes asignan una ponderación de 1 a 5 a cada problemática, siendo 1 la calificación de menor importancia y 5 la de mayor. Estos fueron los resultados:

#### MÓDULO DE DESARROLLO ECONÓMICO

Problemáticas	Puntaje Total
Desempleo	41
Manejo inadecuado de los recursos del municipio	35
Inexistencia de universidades	23
Falta de coordinación entre el sector público y el sector privado en torno a proyectos de inversión	17
Desaprovechamiento de las ventajas económicas del municipio como cabecera de la subregión del río Meta	21

#### MÓDULO DE DESARROLLO INSTITUCIONAL

Problemáticas	Puntaje Total
Corrupción	35
Manejo clientelista de la contratación	33
Falta de representación de sectores y consolidación de consejos de política social	22
Falta de apoyo a los mecanismos de coordinación interinstitucional	13
Desarticulación institucional para atender asuntos sociales	24

#### MÓDULO DE DESARROLLO COMUNITARIO Y SOCIAL

Problemáticas	Puntaje Total
Apatía a la participación	30
Falta de transparencia en el ejercicio de las veedurías ciudadanas	23
Bajo apoyo económico a programas sociales	27
Falta de representación política de las Juntas de Acción Comunal	27
Desconocimiento de la comunidad en procesos de planeación	30

#### MÓDULO DE DESARROLLO FÍSICO - ESPACIAL

Problemáticas	Puntaje Total
Incumplimiento del PBOT	25
Baja capacidad institucional para atender asuntos urbanos	33
Mal estado de la malla vial	34
Crecimiento acelerado de la población	24
Falta de mantenimiento del río Meta	19



**MÓDULO DE SERVICIOS PÚBLICOS**

Problemáticas	Puntaje Total
Carencia de planta de tratamiento (acueducto y alcantarillado)	39
Manejo inadecuado de los residuos sólidos	22
Baja calidad en la prestación y cobertura de los servicios	31
Deficiente infraestructura	23
Falta de planificación en la prestación de los servicios	25

Inicialmente las problemáticas priorizadas en cada uno de los módulos fueron:

- Corrupción (35 puntos)
- Mal estado de la malla vial (34 puntos)
- Desempleo (41 puntos)
- Carencia de una planta de tratamiento (acueducto y alcantarillado) (39 puntos)
- Apatía a la participación (30 puntos)

- Desempleo
- Corrupción
- Carencia de planta de tratamiento para acueducto y alcantarillado
- Apatía a la participación
- Mal estado de la malla vial

Posteriormente, estas problemáticas fueron sometidas nuevamente al proceso de ponderación iterativa. El orden de las problemáticas priorizadas fue el siguiente:

De acuerdo con el resultado anterior, el desempleo y la corrupción son los problemas de mayor importancia para la comunidad y sobre ellos se realizaron las recomendaciones de política pública.

**4.2 Análisis de las problemáticas priorizadas**

Los problemas priorizados confirman las observaciones de los participantes en los conversatorios. Evidentemente estos problemas aparecen de manera transversal en todas las matrices.

El desempleo, desencadena procesos que inciden en el desarrollo económico y social del municipio. En lo económico, ante la inexistencia de fuentes de empleo, se fortalece la actividad informal que aunque garantiza el sustento diario de algunas familias, no le genera recursos al municipio vía impuestos, ni es una solución definitiva a la falta de empleo al estar esta sometida a la inestabilidad del mercado. Al no garantizar una fuente estable de recursos, se dificulta la posibilidad de acceder a servicios sociales como salud, educación, adquisición de vivienda y aunque las tarifas de los servicios públicos del municipio son bajas, la población tiene dificultades para realizar el pago oportuno de las mismas.

En el municipio es frecuente encontrarse con casos de deserción escolar por razones económicas, situación que tiene efectos graves. Por un lado, los

jóvenes que abandonan sus estudios no tienen muchas posibilidades de encontrar trabajo ante la carencia de fuentes de empleo, y lo más viable es que se empleen en trabajos ocasionales sin ningún tipo de garantías ni seguridad social; o que se desplacen a otras ciudades en busca de mejores oportunidades o que sencillamente decidan aceptar la propuesta de los grupos armados al margen de la ley que hacen presencia en la localidad. Esta deserción no garantiza una salida al problema económico, por el contrario, lo empeora tendiendo a ser permanente, más aun, en momentos en que el mercado laboral exige mayores niveles de formación académica.

Igualmente el problema de la corrupción, que es además una constante nacional, se hace presente en todos los niveles. Se manifiesta en los procesos de contratación, de selección de personal, en el manejo de los recursos del municipio, en la participación comunitaria; desdibuja la esencia de los procesos democráticos, decidiendo quien participa y quien no y hace uso de los bienes públicos para beneficio personal. Hoy no solo es un problema in-



herente al sector público, también se presenta en el sector privado.

El fenómeno se ha enquistado en el tejido social al punto que ha logrado confundir el ejercicio político con la politiquería y el clientelismo. Con esta imprecisión conceptual y práctica se genera apatía por la participación y cede terreno permitiendo que otros decidan en asuntos importantes para el desarrollo local.

Combatir el problema del desempleo exige una acción conjunta entre el sector público y el sector privado en torno a generar alternativas productivas serias y congruentes con las ventajas del municipio, tendientes a captar la mano de obra disponible y capacitada. En lo que respecta al problema de la corrupción, es importante redireccionar la visión política de las organizaciones sociales y de la comunidad en su conjunto, para exigir el cumplimiento y claridad en la gestión pública y privada.



## CAPITULO V

### RECOMENDACIONES PARA ALIMENTAR LA FORMULACIÓN DE UNA POLÍTICA PÚBLICA

#### 5.1 Recomendaciones

El conversatorio abordó estas recomendaciones de política pública, sobre la base de los problemas priorizados. La política pública puede ser entendida de múltiples formas. Cordepaz, propuso a los participantes de los conversatorios un ejercicio de discusión destacando los elementos básicos para construir una política pública los cuales se destacan a continuación.

a. Las políticas públicas son medios y herramientas puestas en función de un fin. Buscan resolver un problema identificado a través de procesos de planeación. El imaginario colectivo ha construido la idea según la cual, las políticas se reducen a la figura del Alcalde con sus secretarios reunidos definiendo las prioridades de inversión a partir de un diagnóstico previo. Nada más lejano a la idea de legitimidad. Por el contrario, las políticas públicas son concertaciones para la participación social y deberían tener detrás grandes discusiones y concertaciones para que efectivamente interpreten el bien común o el bien público. Las políticas públicas son consensos y concertaciones sociales de un colectivo, no la idea de un técnico, o de un burócrata, que tiene una información específica y sobre esa información formula directrices que definen lo que se hará. Esto dificulta la democracia.

b. Las políticas públicas deben trascender la estructura institucional de la entidad que las propone. Esto quiere decir que en tanto la política pone en marcha toda una gestión institucional, involucra a los pobladores de un determinado espacio territorial. En este sentido, todas las personas de la institución deben estar absolutamente identificadas y totalmente compenetradas con la política pública adoptada, pues de lo contrario no podría ejecutarse, excepto a favor de acciones privadas en detrimento del bien común. Esto significa trascender la estructura institucional. No se puede concebir una política pública, que una vez puesta en marcha no sea clara ni

defendida por la institución y sus beneficiarios. Si no es apoyada por sus beneficiarios, deja de ser política pública y pasa a ser una acción que beneficia intereses particulares. Por ejemplo, si la política pública de la Empresa de Servicios Públicos es concertada con respecto al sistema tarifario que se aplica en Puerto López, entonces esta política debe ser defendida colectivamente. En distintos escenarios, las decisiones de política pública benefician a unos y afectan a otros, convirtiéndose así en un instrumento susceptible de ser manipulado con arreglo a intereses de grupo.

c. Es importante tener presente que la política pública es un proceso. Es la posibilidad de que los sueños individuales se vuelvan sueños colectivos; no puede ser una misión individual. Guimaraes Rosa dice: "cuando uno sueña de manera individual ese es un sueño, pero cuando uno sueña de manera colectiva, esa es la realidad". La política pública también son sueños colectivos pues permite la práctica al nivel de las propuestas, los planes, los programas y los proyectos.

d. La política pública es el consenso de la mayoría y no puede ser de otra manera. Cuando se observa la política nacional de la distribución de los recursos por la vía de la cantidad de población, la pregunta que surge es: ¿esta política realmente esta interpretando la necesidad de recursos que tienen las diferentes regiones? Si se quiere empezar a transformar la forma como se hacen las políticas nacionales y si esa es la pretensión real de lo que expresa el Presidente Álvaro Uribe, en el Plan "Hacia un Estado comunitario" la política nacional debe ser alimentada con la política local, como debe ser la planeación desde la base y al derecho. Es decir, las grandes discusiones a nivel nacional, deben darse a partir de discusiones en el nivel local en espacios como el de los Conversatorios y de aquí deben ir subiendo, hasta llegar al Congreso y los ministerios.



e. La política pública está inmersa en el marco de un modelo de desarrollo. Estamos en el modelo de desarrollo de la globalización del cual se conocen sus consecuencias. Ese modelo genera políticas como el ALCA del que poco se conoce a ciencia cierta y al cual se le teme por los efectos con los pequeños productores, como ha sucedido en el pasado con las negociaciones que ha hecho el país con otros países para importar productos con subsidios de Venezuela, Ecuador, Estados Unidos, que afectó sensiblemente a los productores nacionales.

Si existen políticas que desde lo local afectan al productor, la política debe ser cambiada en escenarios locales. Si la pretensión es que desde lo local se alimente lo departamental y éste a su vez alimente lo nacional, espacios como los Conversatorios deben fortalecerse, para tener un discurso más sólido frente a las posibilidades de desarrollo que responden a un modelo de lo local soportado en unas políticas públicas locales.

f. Finalmente, las políticas públicas tienen agendas privadas que se hacen explícitas en el ejercicio del poder. Naturalmente, quienes las formulan de manera cerrada, no hacen explícitos sus intereses. De allí que estas agendas privadas no hacen parte de políticas públicas democráticas.

En la ejecución de la política, ésta se puede deformar tomando otros rumbos. La participación ciudadana es la única forma de contrarrestar este fenómeno que explica la presencia de agendas privadas de la política pública. Precisamente por ello es necesario y conveniente socializar, divulgar y comunicar la política pública, para que la mayoría de personas la conozcan y defiendan sus planteamientos colectivos, de lo contrario serán políticas públicas de pequeños grupos privados, que se reúnen a pensar qué hacer con una localidad.

Se considera que lo que se ha discutido en estos espacios de reflexión permanente, es el resultado de un consenso. Las recomendaciones para alimentar la formulación de política pública que produce el Conversatorio, no tiene agendas privadas y eso permite que se construyan controles al interior de su elaboración y no sean tomadas por un grupo pequeño para beneficio propio.

Las recomendaciones para alimentar la formulación de política pública y privada que se generan en torno a los problemas priorizados, recogen las iniciativas de la comunidad, socializadas en el seno de los conversatorios, acentuando el objetivo del proyecto relacionado con la sensibilización de la población para que sea parte activa de la solución y no parte pasiva del problema

#### Recomendaciones para el Desempleo

En lo que respecta al primer problema priorizado, que es el desempleo, los participantes realizaron las siguientes recomendaciones:

1. En el marco legal (Ley 80) concertar con los contratistas la utilización de mano de obra local, especialmente en lo relacionado con la contratación de obras físicas. Si bien no es posible exigir a los contratistas que vinculen personal técnico local a las obras (arquitectos, ingenieros, topógrafos, maestros especializados), lo cual es comprensible pues cada contratista tiene su personal especializado, sí es posible acentuar en la solicitud de contratar mano de obra básica, especialmente porque en el municipio existe suficiente personal capacitado y con experiencia.

Se sugiere que el Concejo Municipal, en el marco de la ley 80 y mediante acuerdo municipal, promueva la vinculación de personal local a las distintas obras físicas en un porcentaje entre el 40% y el 50% de la población económicamente activa, de tal manera que se ocupe al personal municipal como estrategia de disminución de desempleo.

2. Generar programas dirigidos a promover el comercio local, aprovechando las ventajas con las que cuenta el municipio como cabecera de la subregión del río Meta (cabecera jurisdiccional de instrumentos públicos). El registro de instrumentos públicos depende de la Superintendencia Nacional de Notariado y Registro de la rama ejecutiva. Su jurisdicción abarca las propiedades ubicadas en el territorio de los municipios de Puerto López, Cabuyaro y Puerto Gaitán.

La propuesta gira en torno a que, en la medida en que los pobladores de los municipios de Cabuyaro y



Puerto Gaitán tengan que desplazarse al municipio de Puerto López, para realizar todos los trámites correspondientes que atiende la oficina de instrumentos públicos, se convierten en una demanda potencial de bienes y servicios en espera de ser atendidos por el comercio local. Para tal efecto, el comercio debe brindar las condiciones adecuadas en cuanto a la calidad y precio de estos bienes y servicios.

Entre los servicios solicitados se encuentran, las comunicaciones, el transporte, los de restaurante, y los propios de la Oficina de Instrumentos Públicos; en cuanto a los bienes, se proveerían los de primera necesidad, que son fáciles de adquirir en el municipio por su cercanía a Villavicencio o por su precio, un poco más favorable a los precios de los municipios de origen.

3. Enfatizar la promoción de programas de educación técnica para aprovechar las ventajas comparativas que tiene el municipio, a través de convenios con instituciones educativas como el Sena y la Universidad de los Llanos.

Es urgente que el municipio realice convenios con otras instituciones educativas de nivel técnico y superior, con el propósito de que las ventajas comparativas con las que cuenta el municipio se conviertan en ventajas competitivas, de tal manera que logren un aporte productivo.

Para el caso de la ganadería, que es la principal actividad económica, los programas técnicos deben enfocarse a aumentar la investigación y la participación social en el ciclo productivo del ganado. La ganadería es mucho más que el pastoreo, el alimento, el ordeño y el sacrificio del animal. Debe promoverse la investigación técnica aplicada para aprovechar las ventajas comparativas y generar valor agregado expresado en subproductos, una mejor dieta alimenticia, el control de plagas, etc. Sería conveniente que se gestionaran convenios con la facultad de veterinaria y agronomía de la Universidad de los Llanos, aprovechando la infraestructura con la que cuenta el ICA.

Adicionalmente es importante pensar en alternativas de financiación y otorgar subsidios y becas a estudiantes del municipio en estas áreas de forma-

ción técnica y profesional, teniendo en cuenta que, como quedó demostrado en el diagnóstico, la situación económica actual de un gran número de familias del municipio no les permite financiar estudios técnicos y superiores.

En este sentido, se propone que la Alcaldía cree un Fondo Educativo de apoyo para carreras técnicas, tecnológicas y profesionales, destinada a estudiantes de bajos ingresos con la contraprestación de que una vez terminados sus estudios, se vinculen por el mismo tiempo a actividades económicas y sociales del municipio. Los estudiantes en algunos casos podrán ser financiados por la administración local o entidades privadas mediante convenios de cooperación.

4. Promover el turismo mediante una acción en conjunto entre el sector público y el sector privado.

El turismo es un sector que jalona los demás sectores productivos locales. En este sentido, es necesario que el sector público y el privado institucionalicen una unión para diseñar estrategias que promuevan el municipio en torno a brindar y gestionar las condiciones necesarias para que se efectúe a plenitud en el municipio.

Es urgente que el sector público gestione recursos para ser invertidos en el mejoramiento y adecuación de los lugares más visitados por los turistas, como parques, zonas de recreación, así como vías de acceso a los sitios eco turístico del municipio. Es necesario mejorar el aspecto físico de Puerto López para que sea del agrado de los visitantes.

De igual forma, la administración municipal debe concertar con los comerciantes el cumplimiento de las normas de protección al consumidor, con el ánimo de promover el control de precios. Los turistas se quejan continuamente de los abusos en los precios de los restaurantes, argumentan que el precio es inversamente proporcional a la calidad y atención.

Los participantes del conversatorio asumen como deber de la Alcaldía, tomar cartas en el asunto para evitar estos abusos que se hacen más frecuentes en época de festividades.



5. Promover microempresas alrededor de los subproductos de la ganadería, zoo-criaderos y curtiembres.

#### Zoo-criaderos.

La recomendación se enfoca hacia el aprovechamiento técnico de la carne de chigüiro y el establecimiento de la piscicultura como una alternativa viable para la generación de empleo en el municipio.

El chigüiro es un animal omnívoro, por lo tanto su manutención. Además, el SENA cuenta con los paquetes tecnológicos que brindan toda la información necesaria para generar las condiciones apropiadas de reproducción y manutención de esta especie. De otro lado, el río Meta es una ventaja para el transporte de la carne (fresca o seca) y su comercialización en otros municipios, departamentos o incluso otros países como Venezuela.

Esta iniciativa debe estar acompañada por el sector público y privado, en la disposición de recursos financieros, asistencia técnica y tierras, guardando las disposiciones de orden ambiental de las autoridades competentes como Cormacarena.

#### Piscicultura.

En cuanto a la actividad piscícola, una de las ventajas con las que cuenta el municipio es la disponibilidad de recursos hídricos, lo cual favorece la construcción de estanques en la parte rural. Para apoyar esta propuesta, se puede contar con la asistencia técnica del SENA, y acceder a los paquetes tecnológicos correspondientes.

Esta propuesta se acompaña con la promoción del turismo en el municipio en la que se puede lograr el reconocimiento de Puerto López alrededor del pescado. Una forma de llamar la atención de los visitantes es ubicar restaurantes cerca de los estanques, de tal forma que éstos tengan oportunidad de elegir el pescado que desean consumir a un menor precio, eliminando intermediarios en la cadena de comercialización del producto.

#### Curtiembres.

A pesar de la vocación ganadera que caracteriza al municipio, no se aprovechan los subproductos de la ganadería. En el caso de las pieles, después de atravesar por un proceso primario de salado, son enviadas a otras regiones del país para ser curtidas y luego ser devueltas como productos finales con mayor valor agregado.

La propuesta se dirige a realizar el proceso de curtido en el municipio, así como pensar en nuevas alternativas como la piel de pescado y pollo. De igual manera es preciso generar condiciones para la inversión local de los empresarios de las curtiembres ubicados en Cundinamarca y Boyacá.

En cuanto a la comercialización, debe aprovecharse toda oportunidad que genere el mercado para dar a conocer el producto, como ferias nacionales del cuero, escenario propicio para realizar contactos comerciales con diseñadores y empresarios.

6. Implementar en el municipio un sistema de información similar al administrado por el SENA, con el ánimo de hacer coincidir la demanda y la oferta de empleo local.

La inexistencia de un sistema de información que permita una concordancia entre los agentes económicos que demandan mano de obra y los que ofrecen puede haber generado un desaprovechamiento de oportunidades de empleo.

El sistema de información propuesto, consistiría en la creación de una oficina de empleo, en la cual se inscriban las hojas de vida, especificando habilidades y destrezas de los oferentes de mano de obra, e información básica. La oficina debe ubicarse en un sitio estratégico y reconocido por la población y podría ser atendida por estudiantes que realizan pasantías.

Por su parte, los empleadores deben acudir a la oficina para informar el perfil de la persona o personas que necesitan y especificar las condiciones de la contratación (tipo de contrato, sueldo, garantías, etc), indicando el número telefónico y dirección don-



de se puedan ubicar. En el momento en que coincida una demanda de empleo con una oferta que cumple con los requisitos, la oficina los pone en contacto. El empleador realizará el proceso de selección respectivo y hará su elección.

7. Establecer mecanismos como las exenciones tributarias de industria y comercio a las empresas que generen empleo.

Ante la crisis económica que se vive a nivel nacional, es frecuente que los pequeños, medianos y grandes empresarios, estén optando por disminuir sus gastos recortando personal, medida que agrava el problema de desempleo.

Por lo anterior, una forma de incentivar a las empresas para que generen empleo, es mediante exenciones tributarias. Las exenciones se harían en el impuesto de industria y comercio, para compensar el esfuerzo por generar empleo, especialmente en momentos de recesión como el que atraviesa el municipio. Dicha exención debe ser aprobada por el Concejo Municipal.

8. Incentivar programas de promoción en la siembra de maderables y frutales.

El objetivo de esta recomendación es aprovechar los subsidios que brinda el Estado a los agricultores, mediante el certificado de incentivo forestal (CIF) para los maderables y el incentivo de capitalización rural (ICR), otorgado a cultivos permanentes como palma africana y frutales. Estos incentivos cuentan con recursos extranjeros, como un reconocimiento a la labor de producir oxígeno en el mundo. Se estima que aproximadamente 10 hectáreas de siembra de bosques generan un empleo permanente.

El municipio posee tierras aptas para la producción de frutas como piña, mango, araza, borjón, papaya, patilla y cítricos, especialmente en el área comprendida entre el río Meta - la serranía y el alto de Menegua - el río Yucao (tomando como referencia la carretera), zona que cuenta con excelentes condiciones de iluminación para su producción. El aprovechamiento de estas ventajas garantizaría el suministro de materia prima para la creación de microempresas de procesamiento de frutas.

Es importante comentar que esta iniciativa, requiere de una alianza entre los empresarios del municipio poseedores de tierra y los agricultores que tienen el conocimiento, con la intermediación de la Alcaldía.

Estas dos actividades, generan procesos que demandan mano de obra. De la misma forma, el río, como medio de transporte representa una gran ventaja para la comercialización de la fruta y sus derivados.

9. Generar alianzas productivas entre el capital privado, aportes públicos y mano de obra comunitaria en torno a proyectos de economía solidaria.

### Corrupción

El fenómeno de la corrupción se encuentra inmerso tanto en el sector público, como en el sector privado. Infortunadamente es un problema que se padece a lo largo y ancho del país, dejando a su paso millonarias pérdidas y un déficit fiscal, cuyo saneamiento requiere grandes sacrificios sociales. Consientes de esta situación los asistentes al conversatorio realizaron las siguientes recomendaciones:

1. Exigir transparencia en los procesos de contratación pública. Los procesos de licitación deben hacerse en auditorios públicos. Adicionalmente debe establecerse un sistema de información de fácil acceso al total de la población (Internet).

En la medida en que toda la comunidad tenga acceso a la información, disminuyen las posibilidades para que prácticas clientelistas aparezcan en los procesos de contratación. Si hay dificultades para acceder a la información, es decir, si es asimétrica, si una de las partes involucradas en el proceso posee mayor información que la otra, este tipo de ventajas pueden ser aprovechadas en la selección. Si por el contrario, la información es abierta y accesible, este tipo de ventajas reducen la incertidumbre y los riesgos de los participantes.

2. Profundizar en el ejercicio de presupuestos participativos

Sin desconocer el esfuerzo de la actual administración por generar programas de capacitación, con el



objeto de que los ciudadanos decidan como se deben invertir los dineros del presupuesto público, es importante recalcar la necesidad de continuar con este proceso bajo el establecimiento de una metodología que garantice el cumplimiento de los objetivos que persigue la práctica democrática.

Los objetivos de esta propuesta son:

- Avanzar en la formación de la cultura de lo público, a partir de la formación de capital social.
- Fortalecer las posibilidades de comunicación entre los distintos sectores de la sociedad y de estos con la comunidad, acentuando un modelo de gestión pública sustentado en la participación ciudadana, la primacía del interés general, la confiabilidad, el servicio, la eficiencia, la equidad y la creatividad.
- Promover el desarrollo de los municipios y la construcción de región con base en la asociación de propósitos, esfuerzos y recursos de los sectores público, privado, académico y comunitario.
- Fortalecer el liderazgo comunitario, el sentido de identidad con el municipio y el compromiso ciudadano con el proceso de desarrollo local y regional.
- Fortalecer los Consejos Territoriales de Planeación

3. Creación de una oficina de estudios políticos, que será el proyecto de creación de la Casa Pública.

La propuesta de crear una *Casa Pública* nace de la carencia de formación de la mayoría de la comunidad en asuntos públicos y políticos, deficiencia que se evidenció a lo largo del desarrollo de los conversatorios.

Se propone crear un espacio en el cual la población de Puerto López, sin distinción de raza, religión, edad, género, estrato socio-económico e ideología, pueda acceder a capacitación en asuntos públicos y políticos, al ser conceptos complejos que ameritan una amplia ilustración de su contenido e implican el ejercicio del poder y la democracia.

En la Casa Pública se brindaría capacitación a los integrantes de las Juntas de Acción Comunal en temas de veeduría ciudadana y control social ciudadano, para garantizar un ejercicio transparente y responsable de la administración pública. La capita-

ción puede realizarse a través de convenios con la ESAP, aprovechando los expertos en administración pública que con frecuencia se desplazan al municipio en cumplimiento de sus funciones de docencia.

4. En los conversatorios se dijo que los ciudadanos locales no fueron educados en la participación, no saben cómo participar, no entienden a profundidad el sentido de la participación, ni cuando una población participa y hace uso de ella o cuando genera cambios trascendentales para la vida local. Infortunadamente la participación en el municipio aun es incipiente y ello se refleja en la continuidad de los asistentes a los conversatorios.

En relación con lo anterior, se propone una educación para la participación desde la infancia, justificada en la idea de que el niño comience a comprender que sus actividades serán más lúdicas y divertidas en la medida que participe en la organización de sus juegos. Así cuando sea grande, va a comprender con toda naturalidad que el hecho de estar rodeado de mejores condiciones de salud, vivienda, servicios básicos (agua, energía, teléfono, etc.) empleo, es el resultado de haber participado en la construcción de esas condiciones y de no haberse marginado y dejado que otros decidieran por él. Esta situación se ha mencionado con insistencia en los conversatorios.

Para iniciar este programa se propone un programa de conciliación escolar y participación ciudadana en todos los colegios del municipio a partir del octavo grado, con una sesión semanal para empezar a sensibilizar a los jóvenes sobre la importancia de tener claridad de sus responsabilidades como ciudadanos. El programa puede ser diseñado y ejecutado entre Alcaldía, ESAP, Cordepaz y organizaciones sociales locales que conozcan el tema, previa concertación de los alcances del mismo.

5. Promover e implementar el ejercicio de rendición pública de cuentas.

La recomendación tiene como objetivo general, fortalecer los procesos y dinámicas participativas que permitan un fortalecimiento institucional, el empoderamiento social, la legitimización y democra-



de se puedan ubicar. En el momento en que coincida una demanda de empleo con una oferta que cumple con los requisitos, la oficina los pone en contacto. El empleador realizará el proceso de selección respectivo y hará su elección.

7. Establecer mecanismos como las exenciones tributarias de industria y comercio a las empresas que generen empleo.

Ante la crisis económica que se vive a nivel nacional, es frecuente que los pequeños, medianos y grandes empresarios, estén optando por disminuir sus gastos recortando personal, medida que agrava el problema de desempleo.

Por lo anterior, una forma de incentivar a las empresas para que generen empleo, es mediante exenciones tributarias. Las exenciones se harían en el impuesto de industria y comercio, para compensar el esfuerzo por generar empleo, especialmente en momentos de recesión como el que atraviesa el municipio. Dicha exención debe ser aprobada por el Concejo Municipal.

8. Incentivar programas de promoción en la siembra de maderables y frutales.

El objetivo de esta recomendación es aprovechar los subsidios que brinda el Estado a los agricultores, mediante el certificado de incentivo forestal (CIF) para los maderables y el incentivo de capitalización rural (ICR), otorgado a cultivos permanentes como palma africana y frutales. Estos incentivos cuentan con recursos extranjeros, como un reconocimiento a la labor de producir oxígeno en el mundo. Se estima que aproximadamente 10 hectáreas de siembra de bosques generan un empleo permanente.

El municipio posee tierras aptas para la producción de frutas como piña, mango, araza, borjón, papaya, patilla y cítricos, especialmente en el área comprendida entre el río Meta - la serranía y el alto de Menegua - el río Yucao (tomando como referencia la carretera), zona que cuenta con excelentes condiciones de iluminación para su producción. El aprovechamiento de estas ventajas garantizaría el suministro de materia prima para la creación de microempresas de procesamiento de frutas.

Es importante comentar que esta iniciativa, requiere de una alianza entre los empresarios del municipio poseedores de tierra y los agricultores que tienen el conocimiento, con la intermediación de la Alcaldía.

Estas dos actividades, generan procesos que demandan mano de obra. De la misma forma, el río, como medio de transporte representa una gran ventaja para la comercialización de la fruta y sus derivados.

9. Generar alianzas productivas entre el capital privado, aportes públicos y mano de obra comunitaria en torno a proyectos de economía solidaria.

### Corrupción

El fenómeno de la corrupción se encuentra inmerso tanto en el sector público, como en el sector privado. Infortunadamente es un problema que se padece a lo largo y ancho del país, dejando a su paso millonarias pérdidas y un déficit fiscal, cuyo saneamiento requiere grandes sacrificios sociales. Consientes de esta situación los asistentes al conversatorio realizaron las siguientes recomendaciones:

1. Exigir transparencia en los procesos de contratación pública. Los procesos de licitación deben hacerse en auditorios públicos. Adicionalmente debe establecerse un sistema de información de fácil acceso al total de la población (Internet).

En la medida en que toda la comunidad tenga acceso a la información, disminuyen las posibilidades para que prácticas clientelistas aparezcan en los procesos de contratación. Si hay dificultades para acceder a la información, es decir, si es asimétrica, si una de las partes involucradas en el proceso posee mayor información que la otra, este tipo de ventajas pueden ser aprovechadas en la selección. Si por el contrario, la información es abierta y accesible, este tipo de ventajas reducen la incertidumbre y los riesgos de los participantes.

2. Profundizar en el ejercicio de presupuestos participativos

Sin desconocer el esfuerzo de la actual administración por generar programas de capacitación, con el



objeto de que los ciudadanos decidan como se deben invertir los dineros del presupuesto público, es importante recalcar la necesidad de continuar con este proceso bajo el establecimiento de una metodología que garantice el cumplimiento de los objetivos que persigue la práctica democrática.

Los objetivos de esta propuesta son:

- Avanzar en la formación de la cultura de lo público, a partir de la formación de capital social.
- Fortalecer las posibilidades de comunicación entre los distintos sectores de la sociedad y de estos con la comunidad, acentuando un modelo de gestión pública sustentado en la participación ciudadana, la primacía del interés general, la confiabilidad, el servicio, la eficiencia, la equidad y la creatividad.
- Promover el desarrollo de los municipios y la construcción de región con base en la asociación de propósitos, esfuerzos y recursos de los sectores público, privado, académico y comunitario.
- Fortalecer el liderazgo comunitario, el sentido de identidad con el municipio y el compromiso ciudadano con el proceso de desarrollo local y regional.
- Fortalecer los Consejos Territoriales de Planeación

3. Creación de una oficina de estudios políticos, que será el proyecto de creación de la Casa Pública.

La propuesta de crear una *Casa Pública* nace de la carencia de formación de la mayoría de la comunidad en asuntos públicos y políticos, deficiencia que se evidenció a lo largo del desarrollo de los conversatorios.

Se propone crear un espacio en el cual la población de Puerto López, sin distinción de raza, religión, edad, género, estrato socio-económico e ideología, pueda acceder a capacitación en asuntos públicos y políticos, al ser conceptos complejos que ameritan una amplia ilustración de su contenido e implican el ejercicio del poder y la democracia.

En la Casa Pública se brindaría capacitación a los integrantes de las Juntas de Acción Comunal en temas de veeduría ciudadana y control social ciudadano, para garantizar un ejercicio transparente y responsable de la administración pública. La capita-

ción puede realizarse a través de convenios con la ESAP, aprovechando los expertos en administración pública que con frecuencia se desplazan al municipio en cumplimiento de sus funciones de docencia.

4. En los conversatorios se dijo que los ciudadanos locales no fueron educados en la participación, no saben cómo participar, no entienden a profundidad el sentido de la participación, ni cuando una población participa y hace uso de ella o cuando genera cambios trascendentales para la vida local. Infortunadamente la participación en el municipio aun es incipiente y ello se refleja en la continuidad de los asistentes a los conversatorios.

En relación con lo anterior, se propone una educación para la participación desde la infancia, justificada en la idea de que el niño comience a comprender que sus actividades serán más lúdicas y divertidas en la medida que participe en la organización de sus juegos. Así cuando sea grande, va a comprender con toda naturalidad que el hecho de estar rodeado de mejores condiciones de salud, vivienda, servicios básicos (agua, energía, teléfono, etc.) empleo, es el resultado de haber participado en la construcción de esas condiciones y de no haberse marginado y dejado que otros decidieran por él. Esta situación se ha mencionado con insistencia en los conversatorios.

Para iniciar este programa se propone un programa de conciliación escolar y participación ciudadana en todos los colegios del municipio a partir del octavo grado, con una sesión semanal para empezar a sensibilizar a los jóvenes sobre la importancia de tener claridad de sus responsabilidades como ciudadanos. El programa puede ser diseñado y ejecutado entre Alcaldía, ESAP, Cordepaz y organizaciones sociales locales que conozcan el tema, previa concertación de los alcances del mismo.

5. Promover e implementar el ejercicio de rendición pública de cuentas.

La recomendación tiene como objetivo general, fortalecer los procesos y dinámicas participativas que permitan un fortalecimiento institucional, el empoderamiento social, la legitimización y democra-



tización de la gestión pública, que faciliten el desarrollo integral local y regional.

Los objetivos de la propuesta son:

- Dar a conocer la gestión de la administración en relación con sus objetivos y metas definidas en el Plan de Desarrollo Municipal.
- Informar a la comunidad sobre la ejecución del presupuesto (ingresos y gastos del municipio).
- Definir líneas temáticas y fechas para la rendición pública de cuentas en las próximas administraciones.
- Lograr reconocimiento local, regional y nacional en torno a la gestión pública.

### **5.2 Mecanismos de seguimiento a las recomendaciones de política pública**

Atendiendo al cuarto momento de la metodología del proyecto, relacionada con el seguimiento a la política pública y privada, los asistentes del conversatorio realizaron las siguientes observaciones:

- El lanzamiento del documento final, resultado de los conversatorios en el que participaron diferentes líderes locales, debe ser el espacio pertinente para que el sector privado, público y social conozcan el sentir de la comunidad en lo referente al desarrollo.

- Generalmente en los planes de desarrollo aparecen diagnósticos de tipo cuantitativo. El documento ofrece un diagnóstico cualitativo que espera ser acogido por los candidatos a la alcaldía municipal mediante su inclusión en los programas de gobierno. adicionalmente, el espacio de los conversatorios les daría la oportunidad de expresar de manera abierta sus opiniones sobre el documento, así como socializar sus expectativas sobre los problemas priorizados en este espacio.

- La estrategia del conversatorio debe centrarse en la divulgación del documento a través de medios de comunicación del orden local y departamental, de tal forma que genere polémica y opinión entre quienes participaron y los que no.

- Es necesario que las recomendaciones de política pública realizadas en torno al problema del desempleo y la corrupción, sean validadas por los sectores implicados en la solución, para garantizar su viabilidad y acogida por parte de los futuros gobernantes.

- En la segunda etapa es conveniente aplicar la metodología de PDL para sectores que si bien aparecen identificados de una forma tangencial en algunas variables de las matrices diligenciadas, no se realizó un análisis de forma explícita, tal es el caso de sectores como salud y educación.



## **DOCUMENTOS TEMÁTICOS ANEXO UNO**

### **EL DESARROLLO Y SUS DISTINTAS VISIONES**

El concepto de desarrollo económico surge durante la segunda mitad del siglo XX después de la segunda guerra mundial. La literatura económica del desarrollo suele perderse todavía en los términos progreso y crecimiento económico y aunque las escuelas clásica, neoclásica, marxista y keynesiana aportan elementos afines como la riqueza, el bienestar, la producción y la inversión, el desarrollo abarca aspectos que suelen omitirse tanto por la teoría como por la política económica. Igual consideración con respecto a la relación entre desarrollo y ciclos económicos en el sentido que los ciclos de la economía pueden tener una dirección ascendente, mientras que el nivel de desarrollo puede no corresponder con una situación de progreso económico.

Cinco visiones revisamos del desarrollo económico: la visión clásica del desarrollo como ingreso, el desarrollo como aumento de la productividad, el desarrollo desde lo institucional, el desarrollo sostenible y el desarrollo como libertad. En estas miradas se relacionan la teoría institucional propia de la escuela neoclásica, la teoría del capital humano, la teoría de la competencia imperfecta, la teoría del crecimiento y la teoría de la elección social explicadas todas a lo largo del texto.

#### **El desarrollo como ingreso**

El desarrollo como ingreso considera que el crecimiento económico y por ende la prosperidad de una nación depende del aumento en los ingresos de las personas. En la medida que los ingresos familiares aumenten, habrá más posibilidades para mantener la producción, el ahorro y el mercado. De otro lado, el ingreso sostiene también las finanzas de los Estados mediante el pago de los impuestos. La salud de las finanzas públicas se deteriora cuando los agentes económicos, es decir, las familias y las empresas, pierden capacidad de pago o cuando sus ingresos bajan. De allí que un aumento o una reducción del ingreso

afecta el conjunto de la economía. Esto significa que los ingresos como política económica son procíclicos, es decir, crean alzas y bajas del producto.

Para el caso de los países menos desarrollados como Colombia (aunque es mejor hablar de un país mal desarrollado), el desarrollo como ingreso es la visión típica de los planes y programas económicos de los distintos gobiernos después de la visita de la misión del Banco Interamericano de Fomento y Desarrollo – BIRFD liderada por Lauchlin Currie en los 50's pasados. La experiencia colombiana muestra que durante 50 años, no sólo hay una preocupación desde los planes y programas por conectar lo económico con lo social<sup>9</sup>, sino también por mejorar las condiciones de ingreso de las personas a través de acciones Estatales directas e indirectas, identificando sectores que se vuelven permanentes en los mismos planes de desarrollo: empleo, salud, educación y vivienda. Estos sectores se replican al nivel de las entidades territoriales. La forma en que se sostienen las finanzas públicas, o como se merma la protesta ciudadana, incluso la forma como se genera capital, involucra la capacidad de pago y la generación de condiciones materiales para las personas subsidiadas o no por el Estado.

Lo usual en los países pobres es que el desarrollo como un ingreso sea dirigido hacia los más pobres, por medio de subsidios a la demanda. Muy por el contrario, en el caso de los países más ricos, el desarrollo como ingreso lleva al Estado a financiar tanto la oferta como la demanda del mercado además de cubrir el déficit fiscal. Pero cuando se involucra a los pobres dentro del enfoque del desarrollo como ingreso, la tasa de sacrificio es mayor para ellos así como los costos sociales, debido a que se les invita a sacrificar sus capacidades y libertades ("amarrarse el cinturón") para recibir del Estado o del mercado un ingreso que satisfaga sus necesidades radicales. De esta forma los pobres quedan por fuera

9. AA.W., 2002. Políticas sociales en Colombia 1980 – 2000, CINEP, Colciencias, Bogotá



de las posibilidades de inversión y de acumulación. Las acciones de focalización a la demanda son un resultado del enfoque de desarrollo como ingreso.

Una forma de entender esta visión del desarrollo es a través de la teoría del capital humano, fundada en la tasa de retorno que tiene la educación y la salud de las personas. Entre mayor educación y capacitación para el trabajo tengan las personas, mayores son las posibilidades de conseguir y mantener el empleo y entre mejor salud y mejores condiciones físicas tenga el trabajador mayor será su productividad. Una buena educación y una buena salud favorecen el crecimiento de la economía. No obstante, la teoría nada afirma sobre el problema de la distribución del ingreso. En efecto, la visión del desarrollo como ingreso funciona siempre y cuando se logre una alta tasa de crecimiento del producto, es decir, prioriza la producción. La distribución de esta producción viene después. Es necesario por tanto que los modelos de crecimiento económico y los modelos de los ciclos reales contengan elementos relacionados con el conflicto distributivo, en especial si se trata de estudiar países con alta concentración de la propiedad y del ingreso.

### **El desarrollo como aumento de la productividad**

El desarrollo como aumento de la productividad, se fundamenta en el incremento del aporte de los factores capital, trabajo y tecnología a la producción. Para que un país prospere logrando tasas de crecimiento económico sostenidas que satisfagan las necesidades de toda la población, es urgente que la productividad crezca lo suficiente como para mantener el pleno empleo. La productividad crece si se incorpora tecnología y se capacita al trabajador. Los modelos de crecimiento económico AK incorporan la tecnología como capital y no como consumo para lograr así aumentar la productividad. Robert Solow, economista Estadounidense, muestra que la economía norteamericana en la primera mitad del siglo XX creció a tasas sostenidas, con excepción de la recesión de los 30's gracias a la tecnología aplicada al factor trabajo. La evidencia para Colombia muestra que la reducción en la inversión en capital humano y

en tecnología explica en parte la tendencia a la baja del producto interno bruto después de 1975<sup>10</sup>.

La visión del desarrollo como aumento de productividad se distorsiona cuando se muestra más como inversión en infraestructura física y en capital, que como motor del desarrollo tecnológico o generador de riqueza social con base en la calificación laboral. Un país o una región pueden derrochar sus recursos en vías, obras públicas, subsidios a la demanda y ofertas institucionales con el fin de incrementar la infraestructura del crecimiento. Desde otra óptica, estos recursos pueden destinarse a la creación de empleo productivo, capacitación, fortalecimiento institucional, apoyo a la participación y a aspectos culturales. La elección depende de la visión del desarrollo. En la primera elección se traza la siguiente dirección: gasto público → infraestructura → capital físico → satisfacción de demandas sociales → crecimiento físico.

En la segunda elección se busca más bien la siguiente dirección: concertación social → gasto público → capital humano → desarrollo tecnológico → riqueza social → desarrollo.

En ambas direcciones está presente la productividad. Pero no pueden elegirse ambas si se tiene una idea de desarrollo vista sólo como creación de oferta en infraestructura. Los planes de desarrollo en Colombia se han caracterizado en general por adoptar la primera dirección y los resultados en términos de empleo, desarrollo tecnológico y productividad laboral siguen rezagados.

En economías con presencia de monopolios o carteles (una o dos empresas manejan el mercado) la productividad se vuelve en un objetivo de maximización, que llega a chocar con los objetivos del desarrollo. El mejor ejemplo de este dilema es la reconversión industrial donde los trabajadores no calificados y calificados son reemplazados por máquinas. La presencia de un monopolio o de un oligopolio (dos ó más productores) no sólo distorsiona el mercado, sino también distorsiona la productividad. El precio de monopolio no es un resultado del libre mercado, sino de la tasa de ganan-

10. BANCO DE LA REPUBLICA, 2002. El crecimiento económico colombiano en el siglo XX, siglo XX, Bogotá.



cia perseguida. Los monopolios Estatales no pueden asimilarse a uno privado, ya que su objetivo es el bienestar no la ganancia. Por último, un monopolio sea privado o público puede mantener una capacidad instalada ociosa o subutilizada, lo que trae como consecuencia desempleo. Como puede verse, la teoría de la competencia imperfecta despierta algunas inquietudes sobre la solidez del desarrollo como aumento de la productividad.

### **El desarrollo desde lo institucional**

El desarrollo desde lo institucional involucra no sólo la democracia en la definición de las políticas del desarrollo y la inversión social, sino también involucran la solidaridad. La economía institucional antes de los 50's pasados mezclaba las reglas, los contratos y las regulaciones gubernamentales con la idea del mercado. Posteriormente ha involucrado otros temas de mayor interés para la sociedad contemporánea sin dejar de lado la idea del mercado, pero otorgando mayor responsabilidad a los Estados en la regulación y el bienestar; estos nuevos temas son, los derechos de propiedad, la regulación de las relaciones sociales y los costos de transacción como interacción social y estratégica. El reto actual de la visión institucional del desarrollo no es sólo fortalecer la presencia legítima de las instituciones en las relaciones económicas; es necesario que de cuenta de los problemas que se dan con la presencia de monopolios y oligopolios que en últimas son los más beneficiados del mercado al concentrar enormemente la riqueza.

A pesar que la teoría institucional del desarrollo habla de derechos y de reglas de juego en el mercado, la visión institucional parece desconocer por completo la relación entre economía y violencia. No es suficiente con una teoría de la resolución de conflictos. En un conflicto armado como el Colombiano, o en estructuras políticas de apropiación de la riqueza a través de métodos violentos practicados por varios gobiernos nacionales con apoyo de grupos armados al margen de la ley o élites agrarias y políticas, el enfoque institucional sigue proponiendo una mirada de concertación racional que sólo es válida en la medida que las partes del conflicto tengan las mismas garantías para la participación y la transacción.

Desde el punto de vista anterior, la teoría de la competencia imperfecta, que tuvo un gran auge con los trabajos de Michal Kalecky, Edwar Chamberlin y el mismo John Maynard Keynes en los 30's pasados, arroja elementos para complementar el enfoque institucional, siendo uno de ellos la regulación de la participación de personas o agentes económicos, que entran al mercado con ventajas y privilegios tal como ocurría en las mejores épocas del feudalismo y la monarquía absoluta. La regulación institucional funciona si se relaciona con un ordenamiento de derechos universalmente reconocidos y garantizados.

En Colombia tenemos el caso de grupos económicos y políticos que al entrar el siglo XX dominaron la esfera económica gracias a sus títulos coloniales y republicanos que fueron expendiéndose generacionalmente o que no fueron regulados por alguna entidad Estatal. Esta estructura señorial en los términos de Antonio García es hoy una realidad con el problema de concentración de poder que limitan la concertación social, la participación y la solidaridad. Este vacío que involucra a la teoría de la elección social ha sido cubierto por la teoría de juegos, donde aparecen decisiones estratégicas cuya efectividad depende de la información que tengan los agentes. Ambas teorías complementan la visión institucional del desarrollo.

En primer lugar, la teoría de la elección social parte de la posibilidad de que los agentes económicos (familias, empresas y gobierno) tengan suficiente información para tomar una decisión racional en el sistema económico. En la medida que las reglas de juego sean para todos, la mejor decisión individual dependerá de la información que se tenga. En la realidad, se sabe que la información se oculta como estrategia empresarial o Estatal, además que las dotaciones iniciales no son las mismas para todos y de allí la necesidad de complementar la teoría de la elección social con la teoría de la elección pública, donde a todos se les garantiza las mismas posibilidades de decisión, siendo privilegiados los bienes y servicios meritorios (salud, educación, cultura).

La teoría de juegos por su parte se inspira en las estrategias que tengan los agentes para tomar la mejor decisión. De esta forma, la mejor decisión es



resultado de la información que tenga el agente y el resultado puede variar: o se coopera con el otro, o se rivaliza o se responde la acción del otro. Dependiendo de la respuesta el juego sigue. Al final los agentes tienen una matriz de pagos.

### El desarrollo humano sostenible

La Convención de la Tierra realizada en Río de Janeiro (Brasil 1992) define el desarrollo sostenible como "aquel que satisface las necesidades de las generaciones presentes, sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades". En Colombia el artículo 3º de la Ley 99 de 1993, establece la siguiente definición (el desarrollo sostenible) «Es aquel que conduzca al crecimiento económico, a la elevación de la calidad de vida y al bienestar social, sin agotar la base de los recursos naturales renovables en que se sustenta, ni deteriorar el medio ambiente o el derecho de las generaciones futuras a utilizarlo para la satisfacción de sus propias necesidades». En ambos casos el fundamento son los recursos naturales.

La visión del desarrollo humano sostenible analiza una situación donde las generaciones futuras heredarán las existencias en recursos naturales y las relaciones sociales de las generaciones presentes, de tal modo que el desarrollo humano sostenible tiene elementos para mantener un ciclo de vida que sea igual de equitativo para ambas generaciones. Desde esta perspectiva, la conservación de los bosques, del agua, de los recursos energéticos, la reducción de la contaminación industrial y urbana, así como la creación de tecnologías limpias y el tratamiento de la flora y fauna son importantes para el desarrollo de todas las personas. De allí que la visión del desarrollo humano sostenible sea una posición más ética que económica, pero que encuentra expresiones políticas concretas.

Existe compatibilidad entre el desarrollo humano sostenible con la visión institucional del desarrollo. Los recursos naturales son propiedad de la Nación (caso del petróleo) y su uso requiere de regulaciones que son hechas por las entidades, las empresas y las personas. En la medida que los recursos naturales y las relaciones humanas y sociales estén arti-

culados a reglas de consensos y legítimas el desarrollo crece. Pero si la apropiación de los recursos naturales se da por vía privada, generando una destrucción ambiental además, si las acciones de las entidades públicas responsables del medio ambiente no corresponde con la situación de deterioro de los recursos naturales, o si el ambiente urbano se caracteriza por la violencia, el engaño o la desventaja cuando se trata de la satisfacción de necesidades humanas (la delincuencia común, la corrupción y el comercio callejero obstruyen el desarrollo humano sostenible), la tasa de desarrollo se estanca.

El desarrollo humano sostenible se enfrenta con el problema del mercado de los recursos naturales. Es aceptable que los gobiernos y las empresas exploten los recursos naturales para el bienestar de la población. Así mismo, se acepta la incorporación al mercado de productos naturales o que son resultado de tecnologías limpias. Lo que no puede aceptarse es que todos los recursos naturales se conviertan en mercancías (el agua, el aire, el viento), ni condicionar su uso a la esfera de lo mercantil donde son otras las dinámicas económicas (fluctúan precios, se afecta la distribución del producto, etc). Precisamente son estas las preocupaciones de la visión del desarrollo humano sostenible, que chocan con las viejas teorías del crecimiento económico.

La teoría del crecimiento económico de antaño, mantenía como elemento importante la explotación de los recursos naturales. Al lado del capital y el trabajo, la tierra y los recursos naturales se consideraban factores productivos. Economías de países que hoy son de mayor desarrollo capitalista pasaron por una etapa de explotación intensiva de los recursos energéticos y de uso intensivo de la tierra. Una vez superada esta etapa se priorizaron el capital y el trabajo dado que estos países se urbanizaron e industrializaron. Colombia aún no ha resuelto su problema agrario; su industrialización sigue a medias precisamente por el grado de protección Estatal a los industriales; y mantiene una población que en su mayoría no ha resuelto su sustento humano (la supervivencia); esto afecta su transición a la etapa del desarrollo capitalista. De forma que la explotación de los recursos naturales sigue siendo una prioridad, a pesar del grado de deterioro ambiental<sup>12</sup>.



La nueva teoría del crecimiento ha revivido el uso de los recursos naturales pero lo liga a la tecnología, como quiera que contribuye a la formación del precio y afecta los rendimientos. El análisis de la tierra como factor de producción es necesario en Colombia, dado que una buena parte de la producción de alimentos recae en la economía campesina, a la vez que la concentración de la propiedad rural es un obstáculo para el crecimiento.

### El desarrollo como libertad

Finalmente, el desarrollo como libertad se fundamenta en las capacidades de las personas: la libertad en las acciones y decisiones de las personas no depende de la cantidad de recursos o su ingreso sino de las capacidades. Cuando las personas, en especial los pobres, tienen capacidades de movilización, de información y de calificación, la satisfacción de sus demandas o su calidad de vida aumentan. Una mujer pobre con educación y movilización tiene mayores ventajas que una mujer pobre que no está educada, pues decide mejor en cuestiones como el número de hijos, la prevención de enfermedades y el conocimiento de sus derechos. De allí que no es suficiente en materia de políticas públicas que sólo se escatimen esfuerzos en el aumento de los ingresos, construcción de infraestructura o subsidios a la demanda.

Desde una óptica más del mercado, el desarrollo como libertad exige que todas las personas, sin ningún tipo de discriminación, tengan derecho a una dotación inicial suficiente para acceder a los bienes y servicios. Esto es más prioritario cuando se trata de bienes meritorios. La democracia de un país puede verse también con la disposición de esta dotación inicial: es doloroso para la democracia que sólo unos pocos entren al mercado o participen de los beneficios de los bienes y servicios con una dotación inicial mientras que una gran parte de la población no

cuenta con alguna dotación. Pero la dotación involucra no sólo ingresos como ya se dijo. En la medida que se universalice la dotación, así como las capacidades para movilizarse, educarse e informarse, la libertad será real y esto es el sustento del desarrollo.

Mayores capacidades para movilizarse son necesarias cuando no existen garantías de empleo en las ciudades. Esto quiere decir que un obstáculo a la movilización de las personas (retenes ilegales o legales, desastres naturales, puentes caídos, etc) es un obstáculo al desarrollo. Desde un ángulo más teórico, la falta de movilidad de los factores productivos (capital y trabajo) impiden la realización del pleno empleo. De allí que plantear igualdad en el acceso a las condiciones que mejoran la movilidad de las personas o mejoran la movilidad de los capitales, sin ningún tipo de trabas o manejos privados, crean mejores condiciones para el desarrollo. Similar consideración merece el derecho a la información: si el derecho a la información es universal, la decisión económica tomada por las personas mejora su bienestar. Pero si la información es un privilegio de pocos o se oculta la información, aparecen asimetrías no sólo en las relaciones mercantiles, sino también se mantiene el juego de las desventajas sociales y económicas.

El desarrollo como libertad no sólo es compatible con el cumplimiento de los derechos humanos<sup>12</sup>, también es compatible con la democracia. El concepto de desarrollo local nace de la necesidad de crear desarrollo sobre la base de la participación de las personas en el diseño, ejecución, financiación y seguimiento de los planes locales de desarrollo. En la medida que aumenta la participación de las personas a quienes llegan las acciones del desarrollo, mayor será el bienestar pues las personas no sólo cuentan con toda la información, sino además son ellas mismas las responsables de su propio desarrollo.

12. CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA. Estado de los recursos naturales en Colombia 2000 -2001.



## LAS CONDICIONES DEL DESARROLLO HUMANO

Lo sintomático del desarrollo es que no depende sólo del crecimiento económico. La construcción de una obra pública, la ampliación de vías terrestres y la construcción o dotación de infraestructura física, son elementos necesarios para el crecimiento en la medida que satisfacen demandas sociales, pero no son suficientes para el desarrollo.

El desarrollo involucra el aspecto humano como condición para que se cumplan efectivamente las metas, estrategias y políticas de la gestión pública Estatal. Más claramente, el desarrollo humano es la ampliación de aquellas capacidades que las personas necesitan para poder actuar con libertad en la sociedad. Una sociedad, en este sentido, es más desarrollada si es más libre<sup>14</sup>. Este aspecto cobra mayor fuerza hoy, a la luz de la reducción de los recursos del Estado, en especial los recursos de los gobiernos municipales.

Esta libertad no significa, la libertad frente al mercado, o una acción individual sin ninguna conexión con la suerte de la sociedad. Es una libertad integral: es la posibilidad de elegir voluntariamente la educación y el trabajo que se ajuste a nuestros gustos y aspiraciones; es la oportunidad para que la satisfacción de las necesidades sea resultado de una elección que no nos es impuesta y en últimas, es la libertad frente a la vida. La ley dice: todas las personas nacen libres e iguales, pero si esta libertad no se consigue en la educación o en el mercado laboral, o si hay impedimentos para ejercerla, entonces pierde sentido la norma.

Lo anterior exige un planteamiento novedoso en los planes de desarrollo de las ciudades de la Colombia de hoy. En efecto, la evidencia empírica en el caso particular de Colombia, contrasta con los enfoques economicistas e institucionales del desarrollo, fundados el primero en el aumento del ingreso o producto interno per cápita y el segundo en la transparencia en las reglas de juego del mercado: un alto porcentaje de familias e individuos en condiciones

de miseria, persistencia de alto desempleo y un gran porcentaje de necesidades básicas insatisfechas continúan siendo el dolor de cabeza del desarrollo alcanzado hasta ahora por el país.

Frente a lo anterior, quedan cortos los planteamientos de aquellos planes que sólo se concentran en el aumento del ingreso, sin resolver de forma estructural y de una sola vez el atraso de la órbita productiva, o que se concentran en la satisfacción de necesidades a través de una acción gubernamental paternalista y con subsidios a la demanda, sin generar dinámicas de participación en las políticas y estrategias del desarrollo. O fracasan los planteamientos que se concentran en la tasa de sacrificio de la población vulnerable, sin resolver el problema de la alta concentración del ingreso y la propiedad. Veamos estos tres dilemas del desarrollo:

a. El desarrollo exige corregir definitivamente el atraso de la órbita productiva. Una sociedad que fundamenta su desarrollo en el aumento del ingreso independiente de la producción, es una sociedad rica pero desigual. En el largo plazo, esta sociedad no podrá garantizar la generación o reposición de su ingreso, dado que no contaría con fuentes para ello, las cuales son un resultado de la producción. Esto sucede con los países que eligen depender su modelo económico con la capacidad y oferta financiera en reemplazo de la producción. Al dejar sin utilizar o al subutilizar la capacidad productiva, el país no puede generar empleo, ni garantizar la seguridad alimentaria para todos, ni satisfacer de forma masiva las necesidades sociales. Quienes pueden lograr y tener un nivel de ingresos superior, encuentran mayores posibilidades de mantenerse que los que tienen menores niveles y que necesitan vincularse a la producción; de ahí la desigualdad. El desarrollo alcanzado por esta sociedad es sólo nominal más no real.

El nivel de ingreso no lo es todo para el desarrollo. El nivel educativo, la construcción de poder y cultura, la participación ciudadana y el acceso a la pro-

13. PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO – DNP. Informe de desarrollo humano para Colombia 2000. Bogotá: alfaomega, 2001.  
14. SEN, Amartya. Desarrollo y libertad. Bogotá: planeta, 2000.



riedad son variables reales que inciden en el desarrollo. De no resolverse la órbita productiva, se cae en la trampa del desarrollo.

b. El desarrollo exige la participación democrática de la sociedad. Esta es una posición que significa que el desarrollo no nos lo es impuesto, sino que es un resultado de la voluntad colectiva e individual. Lo que quiere una sociedad para alcanzar aumentar su calidad de vida, debe y puede ser un resultado de lo que ella determine, independientemente de la cantidad de recursos que posea. Implica una decisión futura, pero también una acción presente: no es suficiente con que la gente sacrifique su consumo hoy, ahorrando para disfrutar mañana de su ingreso ahorrado; es necesario que todos tengan las mismas posibilidades y ventajas hoy, para que sea concreto el desarrollo en el futuro. De otro lado, el desarrollo se alcanza no sólo garantizando los derechos políticos y sociales entre los que se cuenta la participación democrática, sino también hay que garantizar los derechos económicos, lo que implica resolver el problema de la pobreza como una tarea en el campo de los derechos humanos.

c. El desarrollo exige la justicia social. Es justo que los que están arriba tengan ventajas si los que están abajo en la escala socioeconómica también tengan las mismas ventajas. Este es el criterio de equidad que da John Rawls para poder hablar de justicia social. En los términos del desarrollo, las políticas públicas y las acciones individuales deben priorizar

el interés general; y en los términos de la planeación del desarrollo, no es suficiente cargarle toda la responsabilidad a los más pobres para poder lograr el desarrollo, sin que sea clara la responsabilidad que le corresponde a la población que tiene mayores ventajas y posiciones. Esto trae consecuencias en la carga de las responsabilidades, donde, por ejemplo, podría y debe plantearse en sociedades policlasistas como Colombia, una reforma tributaria progresiva que defina una mayor carga entre quienes tienen mayores ventajas y una carga menor entre la población vulnerable.

Adicional a estos tres dilemas se incluye el efecto que trae el conflicto armado en el desarrollo, el cual exige la presencia institucional no sólo del Estado sino también de la sociedad civil, por ser un conflicto indivisible, es decir, requiere concertaciones y agendas de compromiso. Este efecto no sólo se manifiesta en la destrucción de los activos públicos y privados, la salida de capitales y el aumento de la incertidumbre, sino además en la fragmentación y polarización de la sociedad, la militarización de la participación social y la impunidad. De allí que el conflicto armado siga siendo un obstáculo al desarrollo por destruir la base económica y disminuir la gobernabilidad democrática. En la medida que se valoricen todas las iniciativas económicas locales, regionales y nacionales así como los postulados de la democracia participativa y la justicia con equidad, es posible disminuir el conflicto armado.



## BIBLIOGRAFÍA

- ARGANDOÑA, Antonio. 1996. Macroeconomía avanzada, tomo II. Mc Graw Hill, España.
- ARROW, Kenneth., 1951. Social choice and individual values, Wiley, New York, 1963, pp. 1-91.
- BARRO, Robert, 1997. Determinants of economic growth. A cross-country empirical study, MIT Press, Cambridge.
- BECKER, Gary, 1964. El capital humano. Alianza universidad, Madrid, 1983.
- BUCHANAN, James., 1954. "Social choice, democracy and free market", journal of political economy, vol. 62, no. 2, apr. pp. 114 – 123.
- BURNS, A., MITCHELL, Wesley, 1946. Measuring business cycles, National Bureau of Economic Research, Washington.
- CHAMBERLIN, Edward., 1933. The theory of monopolistic competition, New York.
- CORREDOR, Consuelo. Editora, 1999. Pobreza y desigualdad. Reflexiones conceptuales y de medición. Universidad Nacional, Conciencias, CINEP, GTZ, Bogotá.
- COASE, Ronald., 1988. "The firm, the market and the law", en COASE, Ronald, The firm, the market and the law, University of Chicago Press, Chicago, pp. 1 – 31.
- CUEVAS, Homero., 1998. Proceso político y bienestar social, Universidad externado de Colombia, Bogotá.
- DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACION., 2001. Informe de desarrollo humano para Colombia 2000, PNUD, DNP, Alfaomega, Bogotá.
- GARAY, Luis Jorge., editor, 2001. Repensando a Colombia, PNUD, Bogotá.
- KALMANOVITZ, Salomón., 1997. "Las instituciones, la ley y el desarrollo económico", Ensayo y error, no. 2, abril, pp. 54 -81.
- LEWIS, Arthur., 1966. Development planning, Harper, London, New York.
- PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO – PNUD. Informe de desarrollo humano para Colombia 2002. Conflicto armado: callejón sin salida.
- REY ANACONA, Omar., 1999. El paso de la protesta a la revolución. Monografía de grado, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá.
- REVEIZ, Edgar., 1997. El Estado como Mercado. La gobernabilidad económica y política en Colombia antes y después de 1991, Fonade, Carlos Valencia, Bogotá.
- SEN, Amartya., 1999. desarrollo y libertad, Plaza & Janés, Bogotá, 2000.



## ANEXO DOS

### LOS MODELOS DE DESARROLLO: SU EVOLUCION HISTORICA EN COLOMBIA Y UNA REVISION CRÍTICA

El debate sobre los modelos de desarrollo exige una perspectiva histórica antes que una postura ideológica. En la medida que se conoce el origen de los modelos, así como los responsables de su conducción, sus posibilidades históricas y su incidencia social, económica y política a lo largo del tiempo, se tienen mayores elementos para adoptar una postura con respecto a sus bondades o sus síntomas de crisis. Los modelos de desarrollo se enmarcan en una o varias visiones de desarrollo. Una visión puede generar la aplicación de varios modelos. Pero un solo modelo no puede explicar más de una visión del desarrollo.

El debate sobre el modelo neoliberal por ejemplo, requiere apreciaciones precisas antes de entrar en silogismos o parcialidades. Es importante que el debate parta de una argumentación sobre el interés que reviste para algunos sectores sociales o económicos las bondades del modelo, así como considerar sus limitaciones en las órbitas donde este modelo no llega. Hay que recordar que el modelo neoliberal no es tan sólo la flexibilización laboral, sino más importante aún, significa la respuesta frente al modelo de economía solidaria que entra en crisis como alternativa en los años 60's en el mundo desarrollado por su parecido con el modelo capitalista y significa también una respuesta frente al paradigma del Estado de bienestar que aún no colapsa en el mundo subdesarrollado o mal desarrollado, pues en países como Colombia el Estado sigue siendo un proyecto inconcluso.

Cinco modelos de desarrollo han pasado por la historia de Colombia: el modelo primario exportador (1850 – 1905), el modelo de dirección Estatal de la economía, sin que llegue a ser Estado de Bienestar (1936 – 1950), el modelo de sustitución de importaciones de corte Cepalino (impulsado por la Comisión Económica para América Latina entre 1950 – 1970), el modelo del sector líder ligado a la produc-

tividad y la planeación económica (1970 -1985) y el modelo de apertura económica o neoliberal de economía hacia fuera (1990 – 2003). Todos atravesados por tres constantes históricas para Colombia: la guerra interna (incluye violencia socio – política), la pobreza y la concentración del poder.

En la segunda parte del ensayo se sugieren elementos un debate argumentado sobre el modelo de desarrollo y tres modelos de crecimiento económico.

#### El modelo primario exportador

Siguiendo el análisis de Paul Mc Greevy<sup>15</sup>, Colombia era conocida en el mundo político por sus luchas de independencia, pero en el mundo económico y social era prácticamente un hermetismo. Desde muy temprano, las rivalidades entre los dos partidos, liberal y conservador nacidos de la postindependencia, marcó la dinámica del nuevo modelo de desarrollo que se caracterizaría por la consecución de rentas a través de la vinculación de un producto primario al mercado internacional Europeo. Esta dinámica involucró la lucha por la propiedad de la tierra, el énfasis en la economía interna, la secularización de la nueva organización política y la dirección del régimen político. De esta forma es que las rivalidades bipartidistas durante la segunda mitad del siglo XIX giraron en torno al problema agrario, el conflicto entre promoción de exportaciones (la idea de la mano invisible de Adam Smith en 1776) versus proteccionismo de la economía (propio de economías agrarias como Francia), el conflicto iglesia – Estado y el conflicto centralismo versus federalismo que todavía perdura. Cuatro causas de las 6 guerras civiles del siglo XIX.

El modelo primario exportador (algunas veces llamado monoexportador) entró al país gracias a las ideas de los economistas liberales clásicos de Inglaterra, algunos de ellos como David Ricardo que vivió

15. MC GREEVY, Paul, (1969). Historia económica de Colombia, tercer mundo, Bogotá, 1991.



la Revolución industrial. En Colombia fueron los liberales los que introducirían ideas como la libertad del comercio, la industrialización y el mercado, aspectos que cobraban fuerza con las revoluciones industriales de Inglaterra y posteriormente de Estados Unidos y Alemania, que entre otras cosas fueron favorecidas por las revoluciones burguesas en Francia (1789, 1832 y 1971) y por la aparición de la clase del proletariado que daría gran impulso a las conquistas laborales modernas.

Este modelo se caracteriza por la inserción de un producto del sector primario de la economía al mercado internacional, según las ventajas absolutas o relativas que se habían desarrollado en el país. En el caso de Inglaterra, las ventajas se encontraban en productos manufacturados y fabricados por máquinas que introducían mayor valor agregado y por tanto mayor precio, mientras que Colombia se especializó en la producción de bienes como la quina, el cacao, el tabaco y posteriormente el café, este último permitiría el financiamiento de las haciendas durante la segunda mitad del siglo XIX y de la industria a inicios del siglo XX. Cabe destacar que el banoano, la ganadería y más adelante la explotación petrolera, entraron inicialmente en la órbita del modelo primario exportador, hasta su transformación en el modelo donde el Estado empieza a dirigir la economía frente a la enorme concentración de los beneficios que traía para los dueños del capital y de la propiedad el modelo primario exportador.

### **El modelo de dirección Estatal de la Economía**

Al entrar la tercera década del siglo XX y luego de la gran depresión de 1930 en Inglaterra, las ideas del economista inglés John Maynard Keynes cambiarían profundamente los planteamientos de los economistas clásicos del siglo XVIII y XIX, acercándose a los planteamientos de la economía marxista desde la producción y la distribución. En efecto, luego de conocer que las fuerzas del mercado por sí solas no garantizan la satisfacción del sustento humano para

todos sino para los más fuertes y que es necesario otro mecanismo de regulación cuando no se cumplen los principios de la competencia perfecta<sup>16</sup>, entró en el escenario del desarrollo la dirección Estatal de la economía a través de la reactivación de la demanda efectiva vía gasto público, que compense el sacrificio de los más pobres que nada tienen que hacer en el mercado, a la vez que dirige la inversión pública al desarrollo ante las expectativas asimétricas de los empresarios y la incertidumbre con respecto al futuro de la rentabilidad financiera.

Las nuevas ideas de la demanda efectiva, contrario al enfoque desde la oferta, reivindicado por los nuevos clásicos o neoclásicos de la primera mitad del siglo XX, así como las ideas sobre la responsabilidad del Estado con el desarrollo y la regulación económica frente a los periodos de ciclos económicos graves, entraron a Colombia después de que triunfaran en la reactivación de la economía Norteamericana. Más exactamente fue en el gobierno de Alfonso López Pumarejo (1936- 1940 y 1944 - 1945) que el modelo primario exportador se transforma en un modelo donde la dirección económica del desarrollo es responsabilidad del Estado, sin dejar de lado el aporte de los empresarios. En Colombia el nuevo modelo cobró vida con la ley 200 de 1936 que definió una función social a la propiedad, con el aumento del gasto público que compensaba la caída de las exportaciones, con la construcción moderna de la capital de la República, con el apoyo a la universidad pública y con el fomento a la movilización social (la Central de Trabajadores de Colombia fue creada en 1930, pero fortalecida en el gobierno de Pumarejo, aunque la Unión Sindical Obrera - USO había sido fundada en 1927).

Sin embargo, el Estado colombiano no tenía la suficiente capacidad para corregir los errores que trajó la migración del campo a la ciudad, que fue acelerada después de la segunda ola de la violencia que arranca con el asesinato de Jorge Eliécer Gaitán en 1948. Además, la concentración de la propiedad se mantuvo, en menor medida en la economía cafete-

16. Un número grande de productores y de consumidores para que ninguno incida en el precio, perfecta información del mercado, perfecta movilidad de los factores productivos capital y trabajo, eficiencia en la distribución del producto y comportamiento racional. Ver: CUEVAS, Homero, 1986, introducción a la economía, Universidad Externado de Colombia, Bogotá. Una crítica importante al paradigma neoclásico que insta a estos cinco principios de la competencia perfecta se encuentra en el libro de Jesús Antonio Bejarano, estudio de las estructuras del mercado (Universidad Externado de Colombia, 1986).



ra, que en el eje cafetero había madurado gracias a la forma de pequeña propiedad que trajo prosperidad económica a las familias campesinas y la órbita social mostraba síntomas de crisis con altas tasas de necesidades sociales no satisfechas en especial empleo, salud y educación. De allí que una nueva estrategia de desarrollo se requiera.

### **El modelo de sustitución de importaciones**

Terminada la segunda guerra mundial, dos hechos trazarían las nuevas relaciones políticas y económicas del ordenamiento global: el concepto de desarrollo muy afín con la declaración de los derechos humanos de 1948 y posteriormente reforzada con la declaración de los derechos de los pueblos de Argel de 1976 y la expansión de las ideas de liberalización que precedieron la expansión del socialismo. Efectivamente, la derrota de Alemania por segunda vez significó la expansión de la economía de Estados Unidos que se presentaba como la gran fábrica del mundo. De otro lado, las diferencias de desarrollo de países como Inglaterra, Francia y el mismo Estados Unidos con respecto a países como Colombia, El Salvador y la mayoría de los países africanos y asiáticos que habían logrado su independencia, llevó a reconocer que la idea de la convergencia del desarrollo era y es relativa. Varios de estos países mal llamados subdesarrollados llegaron incluso a revoluciones o procesos de tipo revolucionario que cambiaron su rumbo.

Una vez creada la Comisión Económica para América Latina - CEPAL vinculada al sistema de las Naciones Unidas en 1948, los países más desarrollados fijaron su atención sobre lo relativo de la convergencia del desarrollo, aunque en el fondo habían descubierto que en los países menos desarrollados se encontraban las reservas de recursos estratégicos como el petróleo, además que representarían sus futuros socios comerciales y sus potencializadores deudores. Al iniciar la década del 50, el Banco Interamericano de Reconstrucción y Fomento - BIRF creó las misiones de desarrollo para los países menos desarrollados, siendo el primer beneficiario Colombia, aunque Brasil fue el primer país elegido, pero la misión no pudo llevarse a cabo. En Colombia se te-

nia el antecedente de las misiones de educación de Alemanes y franceses en el siglo XIX y las misiones del economista Edwin Kemmerer que sirvió para corregir la autarquía del sistema financiero al crear el sistema de banca central (hoy Banco de la República) y el sistema de control fiscal con la Contraloría General.

La misión del BIRF fue liderada por el economista canadiense Lauchlin Currie que terminaría entregando un documento base para el desarrollo del país, a partir de un diagnóstico que daría origen al hábito de la planeación económica que llegó tarde al país. Paralelamente, la CEPAL incorporaría nuevos elementos sobre la idea del Estado de Bienestar, dado que todavía en los 50's el Estado en América Latina seguía siendo un proyecto inconcluso (recuérdese las épocas de dictaduras militares en Argentina, Cuba, Brasil, Paraguay y Centro América). El nuevo enfoque se denominaría estructuralismo, pues problemas como la pobreza, el desorden de la urbanidad, el desempleo y la falta de una infraestructura del desarrollo además de deterioros en la educación y la salud, tenían una explicación de tipo estructural. Y la estrategia de desarrollo preferida para este nuevo enfoque sería la industrialización, lo que exigía protección Estatal para que la industria creciera lo suficiente antes de competir con el mercado mundial y sustituir gradualmente bienes de consumo, intermedios y de capital que eran importados tradicionalmente.

El modelo de sustitución de importaciones se caracteriza por este último aspecto, es decir, el reemplazo de producción importada por producción nacional, sobre la base de la industrialización que llevaría finalmente a acabar con la histórica dependencia con respecto a los países que producían todas las manufacturas (Estados Unidos e Inglaterra), llevando a altas tasas de producción, con capitalización Estatal y creación de tecnología. Todos los países Suramericanos eligieron este nuevo modelo de desarrollo pero debido a sus diferencias económicas, se fueron creando distintos grados de sustitución. En efecto, países como Colombia, Perú y Bolivia que dependían enormemente de divisas y recursos de sus economías agrarias no lograron del todo transformar su sector agrario a un moderno sector in-



dustrial, entre otras cosas debido a la fuerte concentración de la propiedad y el beneplácito de los gobiernos con las expectativas de sus empresarios (corporativismo).

Por otro lado, el modelo de sustitución de importaciones, que también exigía un fuerte proteccionismo del Estado, es decir, altas barreras arancelarias y mercados segmentados, no terminó con la dependencia de tecnología que acusaban los países Latinoamericanos. Este hecho llevó a que sus críticos empezaran a hablar de la rivalidad del norte y el sur o entre países del centro, dueños de la tecnología de punta y los países periféricos usuarios de esta tecnología. La teoría de la dependencia de la CEPAL llevó a los mandatarios a buscar nuevos planteamientos del desarrollo, entre otras cosas porque el modelo de sustitución no logró corregir el desempleo.

### La planeación económica y el modelo del sector líder

La planeación económica comienza con el diagnóstico sugerido por el profesor Currie. Sobre la base de este documento, los sucesivos gobiernos establecieron los planes de desarrollo como las guías que recogían aquellos problemas graves del país y sus soluciones expresadas en programas, políticas y metas que, siguiendo la metodología de la planeación, eran medidas y proyectadas en indicadores o variables que medían la variabilidad de los recursos. El documento de Currie se denominó *bases para el fomento de la economía nacional*, donde especifica ciertos sectores líderes que son los suficientes para la reactivación de la economía colombiana; pero la intención de Currie en realidad iba más allá, al concentrar su interés en preocupaciones sociales que son en últimas las variables del desarrollo como él mismo lo reconocería como asesor del gobierno de Misael Pastrana.

Al iniciar el periodo del Frente Nacional en 1958 se adopta el documento Plan Decenal 1960 - 1970 donde se establecen tres sectores o estrategias duras para el desarrollo: acceso a educación, servicios básicos y sector agrario. Este plan de desarrollo fue marcado por el eco de la revolución cubana en la aparición de la guerrilla revolucionaria en Colombia y por la respuesta contra el fenómeno gue-

rrillero que buscaron los gobiernos de turno con la Alianza para el Progreso, que entre otras cosas estaba fundada en la visión del desarrollo como productividad que es típicamente urbana.

Pero son los planes de desarrollo de Carlos Lleras Restrepo (1966-1968), Misael Pastrana Borrero (1970 -1974), Alfonso López Michelsen (1974-1978), Turbay Ayala (1978-1982) y Belisario Betancourt (1982 -1986) los que profundizaron en un modelo de desarrollo fundado en la búsqueda de un sector líder que sería el jalador del desarrollo nacional y local. Tres aspectos caracterizaron este modelo: en primer lugar, su ligazón con la planeación económica y con la cantidad y generación de recursos, en segundo lugar, la unión entre lo económico con lo social, sin que haya habido una estabilidad social acompañada de una estabilidad económica a lo largo de 20 años (1970 - 1990) y en tercer lugar, el manejo centralista del desarrollo y en especial de los recursos aprobados en cada plan, lo que obedecía a una lógica de clientelismo, corporativismo y manejo del poder sin legitimidad social. Son estos tres aspectos los que preceden la aparición de un nuevo modelo fundado más en la integralidad del desarrollo, sin dejar de lado la preocupación por la cantidad de recursos.

### El modelo neoliberal y la apertura económica

Iniciando la década del 90 del siglo XX, el país entra en una nueva Constitución Política que recoge nuevos elementos de corte democrático y moderno, en respuesta a factores internos (endógenos) como externos (exógenos). Entre los factores internos están, el conflicto armado y su posible salida política, el aumento en la tasa de empleo y de riqueza social pero con disminuciones insignificantes en la concentración de la riqueza y el cansancio del régimen económico y político centralista. La participación se erige como la base del Estado Social de Derecho y condición del desarrollo. Entre los factores externos están, la globalización de los mercados y de la economía, la reducción paulatina de los Estados y la apertura a la democracia representativa de países que vivían en guerra civil o con algún tipo de gobierno dictatorial (Chile, Centroamérica).



En respuesta a estos factores se empezó a hablar del modelo de apertura económica, asimilándolo con el modelo neoliberal, es decir, aquel modelo que vuelve a dejar en manos del mercado la coordinación de las relaciones y acciones económicas, dejando al Estado responsabilidades de tipo político y judicial, es decir, un tercer aire de la mano invisible de Smith. Aunque en Colombia se viene hablando de apertura desde los 70's y el neoliberalismo se acuña a los gobiernos del Consenso de Washington que vendría a darse en 1991, cuyos antecedentes fueron profundizados en América Latina por el gobierno Norteamericano de los 80's (Reagan), en el modelo de apertura o neoliberal el centro de la discusión está en el mercado como único asignador y coordinador tanto de los procesos económicos como los sociales. Es decir, acepta que el mercado también participe en la prestación de los servicios de salud, educación, la vivienda y los servicios públicos. La acción del mercado en estas áreas se mira con la participación de agentes públicos y/o privados que obedecen más a una racionalidad de oferta y demanda, es decir, de que sólo pagando es que se validan los derechos.

En el sentido de lo anterior y teniendo en cuenta que los pobres tienen menos capacidades que los ricos, para ingresar a la órbita del mercado para satisfacer las necesidades que los gobiernos no pueden conceder, el modelo neoliberal establece que sea el sector público el que compense estas desventajas por medio de los subsidios a la oferta o a la demanda, o cruzados, es decir, una combinación de ambos. Pero la tendencia ha sido reemplazar los subsidios de la oferta por subsidios a la demanda, dado que el énfasis del modelo es reducir la oferta Estatal que en apariencia distorsiona la libre elección de las personas, priorizando el énfasis en el consumo y la capacidad de pago de las personas, independientemente de su nivel de ingreso, estatus social y posición económica en la estratificación social.

Finalmente, el modelo neoliberal es compatible con la apertura económica en el sentido que busca un mayor aporte del sector externo con el crecimiento económico. Hasta 1994 se sabía que este aporte no significaba más del 14% del producto interno bruto<sup>17</sup> para el caso de Colombia. Se esperaba que este aporte aumentara como quiera que una vez libera-

da la economía nacional y aprovechando la baja de aranceles, los acuerdos bilaterales o multilaterales de comercio exterior, los recursos de las bonanzas petrolera y cafetera (esta última dada en 1989), así como el capital humano y físico acumulado y la inversión extranjera, le correspondía al sector externo generar un superávit en la balanza de pagos. En realidad sucedió todo lo contrario y en vez de superávit se tuvo déficit con elevados niveles de gastos público ineficiente que explica el crecimiento sostenible de más del 4% del PIB entre 1992 y 1998 con revaluación del peso, explicada por el aumento de divisas que sólo contribuyeron al consumo suntuario y a la financiarización y no fueron invertidas al sector real de la economía.

A pesar de lo anterior, el modelo neoliberal es afín a la participación democrática de la sociedad de mercado. En efecto, es un modelo que copia y transmite valores de consumo en la sociedad, hábitos de ahorro (el sacrificio) y de consumo (el derroche) personales y relaciones entre desiguales sin que no tengan relación con la ética de lo público o la organización política de la sociedad. En este sentido es que el modelo neoliberal no puede juzgarse sólo por los efectos de reemplazar al Estado incluso en aquellas funciones sociales que mantenía, sino más bien por la dirección del desarrollo independiente de la legitimidad social. Si la dirección elegida es compatible con una sociedad que establece condiciones iguales y derechos universales aún dentro del mercado, entonces las políticas de desarrollo del modelo neoliberal deberían seguir esta ruta contribuyendo así al desarrollo:

subsidios → tasas → impuestos → tarifas.

Las tarifas son compatibles sólo si existen iguales distribuciones del ingreso además de garantías de trabajo e ingresos para todos.

Pero si la dirección elegida es compatible con una sociedad desigual como en Colombia, el modelo neoliberal debería enrutarse en la siguiente dirección: tarifas → impuestos → Tasas → subsidios.

Para acabar con la desigualdad habría que tener consideraciones sobre los impuestos y aceptarse un

17. CONTRALORIA GENERAL DE LA NACION, 1994, . Crecimiento económico y sector externo, Bogotá.



criterio universal de establecer impuestos progresivos que compense o traslade recursos a los más pobres. En este caso, la última flecha indicaría no

## EL DEBATE SOBRE EL MODELO DE DESARROLLO

Precisamente por lo anterior es que el debate sobre el modelo de desarrollo debe enmarcarse en la realidad de los problemas actuales de Colombia. Es en últimas la evidencia empírica la que determina las bondades del modelo de desarrollo. Un acercamiento a tres problemas fundamentales es suficiente para alimentar el debate y sacarlo de los dilemas Estado – mercado y formalización laboral – flexibilización laboral.

En primer lugar, están los desequilibrios regionales. El modelo de desarrollo no es compatible con el principio de convergencia aún dentro de un mismo país que mantiene unas regiones más desarrolladas que otras y menos aún es compatible con la exigencia de eficiencia de gasto o de incremento de ingreso en regiones que tienen considerables grupos de población por debajo de la línea de pobreza o que conserva situaciones donde no es posible ni se espera la inversión privada o la transparencia de los recursos focalizados, debido entre otras cosas a la corrupción.

Aún, si no existieran desequilibrios regionales es necesario considerar que no basta con reproducir el modelo de desarrollo en todo el país, a través del efecto municipalización de las reformas legislativas o de los planes de desarrollo regionales, sin entrar a considerar como se posiciona el país dentro de la comunidad de naciones. Si el modelo posiciona al país como dependiente de recursos o tecnología extranjera, es más seguro que se haya logrado una pérdida que una ganancia, a pesar que en todo el país exista el mismo modelo de desarrollo. En esta dirección, un análisis más sesudo mostrará que el dilema Estado – mercado no es falso, sino que implica diferencias radicales entre dos planteamientos distintos de desarrollo, siendo el Estado en últimas el que puede regular la economía siempre y cuando actúe con reglas y normas aceptadas universalmente, aquellas que todavía el mercado no ha podido con-

subsidios sino impuestos. Es en esta dirección en que se prioriza la regulación económica que le corresponde al Estado.

ciliar o concertar dada la gran cantidad de pobres en el mundo.

En segundo lugar, está el problema del desempleo. El debate del modelo de desarrollo es un debate de la distancia que ha cobrado el sector real de la economía con el sector nominal. En Colombia no es suficiente que termine el conflicto armado para aumentar la confianza entre los inversionistas, sean nacionales o extranjeros; es también necesario que las acciones privadas del sector financiero respeten normas sociales aceptadas o validadas universalmente, como por ejemplo, el bienestar por encima de la usura de las tasas de interés o por ejemplo, la transparencia en la información financiera que manejan los bancos con respecto a sus créditos y desembolsos. Es significativo que en Colombia el sector financiero haga participar a la sociedad en la compra de acciones, pero es más significativo si esa compra refleja la democratización de la propiedad financiera.

Es claro que el asunto del desempleo también toca la flexibilización dentro del modelo neoliberal. La Organización Internacional del Trabajo ha concluido<sup>18</sup>, por lo menos hasta 1998, que todas las reformas laborales practicadas en Chile, Perú, Argentina y Colombia a parte de que no habían logrado su objetivo de crear empleo, obedecen a desmontar garantías laborales que significaron luchas del movimiento sindical ante la evidente tasa de crecimiento de la población en edad de trabajar y la tasa general y global de participación en el mercado laboral. Es obvio que cuando la capacidad instalada de las empresas llega a su tope, todo incremento de la oferta laboral lleva a desempleo, a no ser que esta capacidad sea ampliada<sup>19</sup>. Pero en estos cuatro países el aumento de la población económicamente activa no correspondió con un aumento de la capacidad instalada. De allí el desempleo y de allí, en

18 ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO, 1998, . La flexibilización laboral al margen, Bogotá.  
19. KALECKI, Michal, 1972, ensayos de economía socialista y mixta, fondo de cultura económica, México, 1987.



parte, que la solución preferida haya sido la flexibilización laboral, pues una ampliación de la capacidad es demasiado costosa para el empresario y se reduce sus ganancias.

Por último está el problema de la precariedad de lo público y del acceso a la justicia. El modelo de desarrollo funciona distinto en una situación donde existen iguales oportunidades y capacidades para todos que en una sociedad desigual. Esto sólo es posible si la regla de oro del desarrollo es la libertad: en la medida que la sociedad es más libre, es más desarrollada y esto exige que las personas entren al mercado con las mismas ventajas o que tenapropiación privada de los recursos públicos y de los recursos de la Nación son obstáculos al desarrollo, en la medida que crea discriminaciones frente aquellos que si son capaces de respetar las normas de la apropiación. Esta situación es más palpable al nivel macroeconómico. Constantemente, las calles se llenan de una mano de obra ilimitada que entra a competir con otros derechos como el espacio público y la seguridad. Un buen ejemplo de la precariedad de lo público se encuentra en las visiones de desarrollo que priorizan la construcción de infraestructura física y vías, sin que redunden en una mayor productividad social (obras con saldo pe-

dagógico) que permita identificar otras necesidades del desarrollo.

Finalmente, la precariedad de la justicia debe ser un elemento al momento de debatir sobre el modelo. En Colombia, los derechos de propiedad son difíciles de respetar en medio del conflicto armado, la violencia y la delincuencia. Pero también las posiciones ventajosas de los grupos de poder económico impiden el acceso afectivo a este derecho. La dicotomía entre la libertad de empresa con la concentración de la propiedad refleja el límite del modelo de desarrollo de permitir la democratización. Entre mayor sea la democracia mayor será el grado de desarrollo. De otro lado, es importante que muchos de los casos de créditos por consumo, vivienda o financieros sean resueltos no en un tribunal, sino entre los bancos y los ciudadanos, mediante el uso de normas universalmente aceptadas, como por ejemplo, que el valor del consumo o del reembolso no sobrepase el 100% del ingreso de las personas o su capacidad de pago total durante un tiempo razonable. En la medida que se establezcan las normas al inicio y sean aceptadas por cada uno de los agentes económicos, es posible que aumente la justicia y de allí el desarrollo.

## MODELOS DE CRECIMIENTO ECONOMICO

Sigue siendo importante la meta de alcanzar tasas de crecimiento del producto altas para garantizar un elevado nivel de vida de las personas, siempre y cuando la distribución de este producto se de en medio de normas universalmente aceptadas. Por esta razón se muestran tres modelos de crecimiento económico:

En primer lugar, está el modelo de Robert Solow que se fundamenta en alcanzar tasas de crecimiento del producto a partir del cambio técnico y del crecimiento del ahorro: entre mayor ahorro tengan las familias, las empresas y el gobierno mayores son las posibilidades de la inversión en capital y tecnología. La tecnología y el capital crecen hasta lograr su tasa potencial. En la medida que se sobrepase esta tasa, un mayor ahorro puede ser una pésima decisión para la economía. De allí que una vez alcanzado un aho-

rrero potencial para financiar un capital que es suficiente para el producto, es aceptable que aumente el consumo y con este aumento la calidad de vida. El modelo de Solow se fundamenta en la visión del desarrollo como productividad, donde el componente central es la productividad laboral.

En segundo lugar, está el modelo del ciclo de vida del consumo (generaciones traslapadas). Este modelo considera dos ciclos: en el primero se es joven mientras que en el segundo se es viejo. La lógica del modelo implica que los jóvenes eligen entre un mayor consumo mientras tengan trabajo o un ingreso para ello y de esta forma aumentan su calidad de vida, o prefieren ahorrar para que en el futuro puedan satisfacer sus necesidades de consumo. En medio de esta decisión está la tasa de interés que actúa en este





modelo, es decir, la tasa de desespero: si la tasa de interés es mayor, entonces las personas prefieren ahorrar y abstenerse de consumir todo su ingreso cuando son jóvenes. Si la tasa de interés es baja, entonces habrá un mayor consumo en el primer ciclo dejando incierta la situación cuando se llegue a viejo. El modelo del ciclo de vida recoge dos visiones del desarrollo: la visión del desarrollo como ingreso y la visión institucional del desarrollo.

Por último, están los modelos de crecimiento endógeno, es decir, aquellos que fundamentan el

crecimiento del producto en las condiciones y aspectos internos de la economía. No significa que un modelo de estos no incluya una economía abierta. Al contrario, los modelos de crecimiento endógeno buscan aquellas ventajas potenciales del país de cara a las nuevas condiciones del desarrollo que existe en otros países. De allí que los modelos de crecimiento endógeno tengan a la tecnología como uno de sus grandes aspectos. La visión del desarrollo como productividad y la visión del desarrollo humano sostenible son recogidas en los modelos de este tipo.







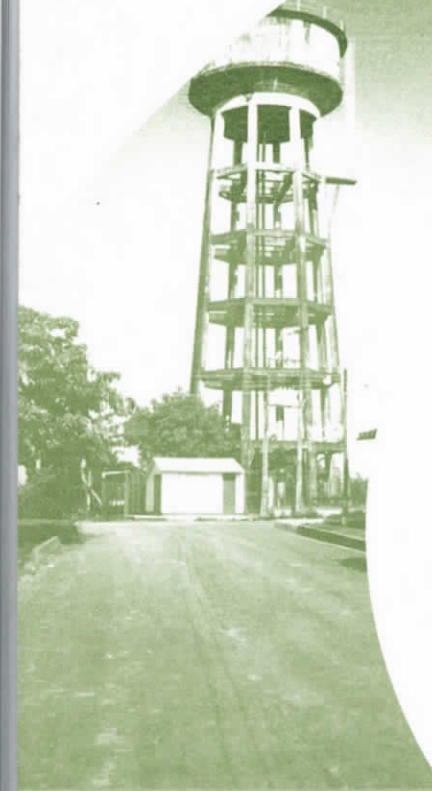
Este libro se terminó de imprimir el  
mes de marzo de 2004







CONVERSATORIOS SOBRE EL DESARROLLO EN  
**PUERTO LÓPEZ**



Promoción de una cultura de  
**PARTICIPACIÓN Y PAZ**  
EN EL META

