

INT-1269

c.1

REPUBLICA DE COLOMBIA

PROYECTO: "GESTION URBANA EN CIUDADES MEDIANAS SELECCIONADAS DE AMERICA LATINA,
CASO: IBAGUE-COLOMBIA"
INFORME FINAL

-Documento Síntesis-

Consultor : Gabriel Aghon B.

NACIONES UNIDAS
COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE
ALCALDIA MAYOR DE IBAGUE
DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACION
Mayo de 1992

|
|
|
|
|
|
|
|
|
|
|

1269

21

REPUBLICA DE COLOMBIA

PROYECTO: "GESTION URBANA EN CIUDADES MEDIANAS SELECCIONADAS DE AMERICA LATINA,
CASO: IBAGUE-COLOMBIA"
INFORME FINAL

-Documento Síntesis-

Consultor : Gabriel Aghon B.

NACIONES UNIDAS
COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE
ALCALDIA MAYOR DE IBAGUE
DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACION
Mayo de 1992

INDICE

	Pág.
PRESENTACION	
INTRODUCCION	
CAPITULO I CARACTERISTICA ECONOMICA Y URBANISTICA DEL ASENTAMIENTO	
1.1. CARACTERIZACION ECONOMICA DEL ASENTAMIENTO	1
1.2. EL CRECIMIENTO FISICO DE IBAGUE : LA PROVISION DE TIERRAS Y EL ESTATUTO URBANO	2
CAPITULO II CARACTERIZACION DEL -GOBIERNO LOCAL	8
2.1. CONSIDERACIONES GENERALES	5
2.2. ASPECTOS ADMINISTRATIVOS Y DE PLANIFICACION	5
2.3. ASPECTOS FINANCIEROS DEL MUNICIPIO	9
2.4. LA ADMINISTRACION MUNICIPAL Y LA PARTICIPACION COMUNITARIA	10
CAPITULO III EL PROCESO DE PLANIFICACION EN IBAGUE	12
CAPITULO IV UMBRALES Y DESAFIOS DE LA GESTION URBANA LOCAL	15
4.1. UMBRALES DE LA GESTION LOCAL	15
4.2. LOS RETOS DE LA GESTION LOCAL	18
4.3. RETOS DE LA ADMINISTRACION MUNICIPAL	21
CAPITULO V LINEAMIENTOS PARA EL FORTALECIMIENTO DE LA GESTION LOCAL	23
5.1. LINEAS DE ACCION	23
5.2. PERFILES DE PROYECTOS	27
CAPITULO VI CONSIDERACIONES FINALES	32
BIBLIOGRAFIA GENERAL	

PRESENTACION

La estructura de la presentación del caso Ibagué-Colombia al seminario regional del proyecto "Gestión Urbana en ciudades Intermedias seleccionadas en América Latina" coordinado por la CEPAL-CNUAH, está elaborada en función de las pautas o términos de referencia enviados y pretende contribuir a la evaluación de los avances del proyecto en su primera fase. En este sentido se hará una síntesis de los resultados encontrados, registrando la experiencia de la ciudad de Ibagué como ciudad mediana representativa de Colombia en términos de la gestión local para el desarrollo y a partir de esta con el enriquecimiento que brinda el intercambio de la experiencia de los demás estudios de ciudades latinoamericanas que igualmente harán su presentación, apoyar la formulación de líneas de acción futura encaminadas a fomentar un programa de asistencia técnica en instrumentos de gestión urbana, objeto de la siguiente fase del proyecto.

El consultor responsable quiere dejar constancia de agradecimiento al experto de la CEPAL-CNUAH, señor Pablo Jordán en la orientación y seguimiento al proyecto y al señor Alcalde de la ciudad de Ibagué, doctor Francisco Peñaloza como a su inmediato colaborador Doctor Samuel Gómez, el interés y apoyo decidido dado en el desarrollo de la investigación.

En cuanto al contenido del informe, este contiene una descripción de los resultados más relevantes encontrados en el desarrollo del trabajo, en términos de los procesos de gestión para el desarrollo urbano, económico y social de la ciudad, los cuales muy seguramente se complementaran con las consideraciones pertinentes que sobre el particular se hagan por parte de la alcaldía de Ibagué, todo ello orientado hacia la determinación de las áreas de gestión prioritarias que deben ser apoyadas por los gobiernos locales y susceptibles de asistencia técnica por parte del proyecto mediante el diseño de programas de apoyo a la gestión local.

INTRODUCCION

GESTION LOCAL EN EL CONTEXTO DE LA POLITICA NACIONAL DE DESARROLLO

Ibagué hace parte fundamental del sistema de ciudades colombianas en el que comparativamente en América Latina es uno de los mas equilibrados, en razón a que no se da un predominio exagerado de un gran centro urbano (macrocefalia urbana) o de unas pocas ciudades, sino que cuenta con un número importante de municipalidades que se constituyen en polos de desarrollo de una región.

Las ciudades colombianas y dentro de estas las localidades medianas están experimentando procesos de cambio sustanciales cuya dinámica es preciso tomar en consideración. Fenómenos como la transición demográfica y particularmente las nuevas políticas impulsadas por el Gobierno como son la Apertura económica, la modernización del Estado y la descentralización tienen una evidente relación con el desarrollo urbano futuro de las ciudades del país.

El proceso de descentralización política, administrativa y fiscal que ha venido adelantándose en el país en los últimos años y que fue reforzado aún más por la Constitución Nacional de 1991, exige el impulso a los municipios para que dispongan de una capacidad de gestión adecuada a las nuevas circunstancias y así mismo puedan obtener provecho creciente y sostenido de la posibilidad de decidir autónomamente sobre su futuro.

En este contexto la capacidad de gestión local se presenta como factor clave que determinará, no sólo el progreso y desarrollo de la ciudad sino en condiciones adversas también su estancamiento o retroceso, si se tiene en cuenta que los agentes públicos tenderán a reducir gradualmente su capacidad de intervención y o calificar de manera selectiva los instrumentos de gestión urbana con que actúan en las localidades.

De esta manera, la ciudad, en su condición, debe asumir las funciones que ponen a prueba su capacidad de gestión y de negociación. El éxito en el desempeño de los alcaldes populares, la eficiencia en el uso de los recursos y la mejoría de

la calidad de vida de población, radica en gran medida, en los conocimientos y habilidades que éstos desarrollen para enfrentar su entorno.

Como se expresara en el Plan Nacional de Desarrollo¹ es muy heterogénea la forma como los municipios, de acuerdo con su tamaño y nivel de desarrollo y capacidad de gestión han asumido las nuevas responsabilidades. Así mismo reafirma el hecho de que la débil capacidad técnica y de planeación de los entes territoriales ha limitado la efectividad del proceso y como una estrategia de descentralización debe comenzar con el fortalecimiento institucional, administrativo, legal y gerencial de los gobiernos locales.

¹ DNP. "La Revolución Pacífica, Plan de Desarrollo Económico y Social, 1990-1994" Capítulo IV: Ajuste Institucional y Descentralización, Bogotá, 1991, p.544.

CAPITULO I
CARACTERISTICA ECONOMICA Y URBANISTICA DEL ASENTAMIENTO

1.1. CARACTERIZACION ECONOMICA DEL ASENTAMIENTO

La ciudad de Ibagué, capital del Departamento del Tolima cuenta con una población aproximada en 1992 de 340.000 habitantes con un proceso acelerado de urbanización que se expresa en las tasas intercensales de crecimiento y en el incremento poblacional de los últimos años.

A partir de 1985 la ciudad entra en un proceso de cambio acelerado, en donde el reto básico es la búsqueda de una base económica más amplia que sustente la posibilidad de una supremacía urbana y regional con respecto a su entorno. Un desastre natural que se produce en noviembre de 1986, la erupción del volcán nevado del Ruiz y la desaparición de la ciudad de Armero, ciudad localizada a 90 km de Ibagué y que servía como un centro regional de relevo en el norte del Tolima, hace que Ibagué tenga que asumir unos efectos importantes debido al desplazamiento poblacional ocasionado por el evento catastrófico, al igual que se hace necesario de reemplazar los servicios prestados por la ciudad de Armero.

Este evento obliga al Gobierno Nacional a dar respuestas para incentivar el aparato productivo de la región. Ello conduce a la expedición de la ley 44 de 1987 que tuvo por objetivo entregar exenciones tributarias para la localización empresarial en Ibagué y su área de influencia y que tiene como efecto no solo la localización de un número importante de empresas que generaron empleos directos nuevos sino que amplió la base económica diversificándola, permitiendo que en la ciudad se localicen empresas de tipo industrial y manufacturero que no había logrado en el pasado.

Esa situación hace que, a partir de 1988, se revierta la curva descendente que venía presentando la ciudad como centro regional y,

no solamente logre remontarla sino que, en la actualidad, mejore su condición como tal, particularmente respecto a la capacidad de transformación de las materias primas y de la producción del sector primario del resto de la región.

Evidentemente si se desea que este cambio continúe y se consolide es necesario que la administración municipal juegue un rol más activo como agente promotor del desarrollo económico, particularmente generando ventajas comparativas para la localización empresarial, específicamente en actividades de su propia competencia, como es la prestación eficiente de los servicios públicos básicos.

Es relevante mencionar como la situación energética debilita la actividad económica, en razón a la falta del fluido eléctrico adecuado para el consumo industrial y residencial, aspecto que per-se se convierte en grave limitante para el crecimiento industrial de la ciudad.

1.2. EL CRECIMIENTO FISICO DE IBAGUE : LA PROVISION DE TIERRAS Y EL ESTATUTO URBANO

El desarrollo urbano de Ibagué no se ha visto limitado en ningún período por la imposibilidad de disponer de tierras para su expansión. En la actualidad y según el plan de desarrollo se cuenta con un total de 5.554 hectáreas en su perímetro urbano de las cuales 1.833 se consideran áreas de expansión y 615 de ellas están consideradas de desarrollo inmediato, que representan áreas de expansión para un período aproximado de 12 años en la eventualidad de que no se den cambios significativos en la dinámica urbana. La ciudad tiene unos elementos que limitan su desarrollo urbanístico, basados fundamentalmente en los problemas geológicos y el manejo de la cuenca del río Combeima. Del total del área del perímetro anteriormente de las 5.554 hectáreas del actual perímetro urbano, 1.232 hectáreas se encuentran en áreas de restricción dada su

localización en la falla geológica de las que cruza la ciudad de sur a norte y/o en zonas de riesgo de inundación.

Las 615 hectáreas de desarrollo inmediato son absolutamente aptas para la urbanización dada la relativa facilidad para su adecuación urbana y el plan de expansión de infraestructura de servicios que las cobija. Aun cuando volveremos más adelante, es importante dejar señalado que las áreas de desarrollo futuro están claramente identificadas en el estatuto urbano de la ciudad, lo cual permite una acción estatal más definida para la búsqueda de un proceso urbano ordenado.

La forma de urbanización de la ciudad, estructurada a partir de ejes viales, ha hecho que existan en el interior de la ciudad globos de terreno no desarrollados, generando una malla vial discontinua, al igual que infraestructura de servicios públicos paralela a los ejes viales que se alarga con el proceso de urbanización dejando sin dotación esos terrenos.

La consideración anterior hace necesario la estructuración de una malla vial transversal que integre estas áreas vacantes tanto desde el punto de vista de la malla como de los servicios públicos. Es decir, si se quiere utilizar esas 615 hectáreas de desarrollo inmediato, se debe cambiar el patrón de urbanismo, evitando con ello el alargamiento innecesario e ineficiente de la ciudad.

Adicionalmente, la ciudad tiene áreas que se consideran de eventos catastróficos por inundación sobre las márgenes norte y sur del río Combeima. Dado el manejo inadecuado de la cuenca de este río, la ciudad ha sufrido periódicas avalanchas que afectan las zonas bajas, en donde se localizan sectores de bajos ingresos a través de procesos de urbanización informal o simple invasión. Sólo como referencia valdría la pena tomar en cuenta que en la última avalancha del río, producida en junio de 1987, afectó un total de 350 viviendas de sectores marginados de la ciudad.

Como se puede apreciar los limitantes estructurales del desarrollo urbano de Ibagué se vinculan con los problemas geológicos naturales, el manejo inadecuado del medio ambiente y los efectos indeseados de la urbanización sobre un área inadecuada para tal uso.

CAPITULO II CARACTERIZACION DEL GOBIERNO LOCAL

2.1. CONSIDERACIONES GENERALES

Las nuevas responsabilidades y recursos transferidos a los municipios por el proceso descentralista buscan esencialmente devolverles su papel protagónico como entidades prestadores de servicios públicos y sociales que mejoren las condiciones de vida de la comunidad. Muchos fueron los municipios, Ibagué no fue la excepción, que asumieron este reto y teniendo en cuenta su tamaño, organización y recursos intentaron mejorar su funcionamiento dentro de este marco descentralista.

Si tenemos en cuenta que hasta el momento se han expedido más de noventa normas relacionadas con las responsabilidades municipales dentro del proceso de la descentralización y la tendencia (reafirmada por la nueva constitución Política) es la de seguir otorgándole a los municipios más funciones y responsabilidades en la prestación de servicios, no es difícil concluir que la única salida es la de prepararse y fortalecerse institucionalmente para no ser inferior a este reto.

Como se aprecia la descentralización ha venido consolidando el orden local, hecho que se refuerza con la ley 9 de 1989 ó de Reforma Urbana y sus disposiciones complementarias. Dichas normas generan instrumentos de: planificación, intervención de la propiedad de la tierra, desarrollo urbano municipal e instrumentos financieros y fiscales.

2.2. ASPECTOS ADMINISTRATIVOS Y DE PLANIFICACION

Si observamos el organigrama del municipio (ver organigrama de la estructura administrativa de la Alcaldía) notamos una proliferación de comités y órganos de coordinación que aparentemente dan la idea de una administración uniforme de propósitos; sin embargo la

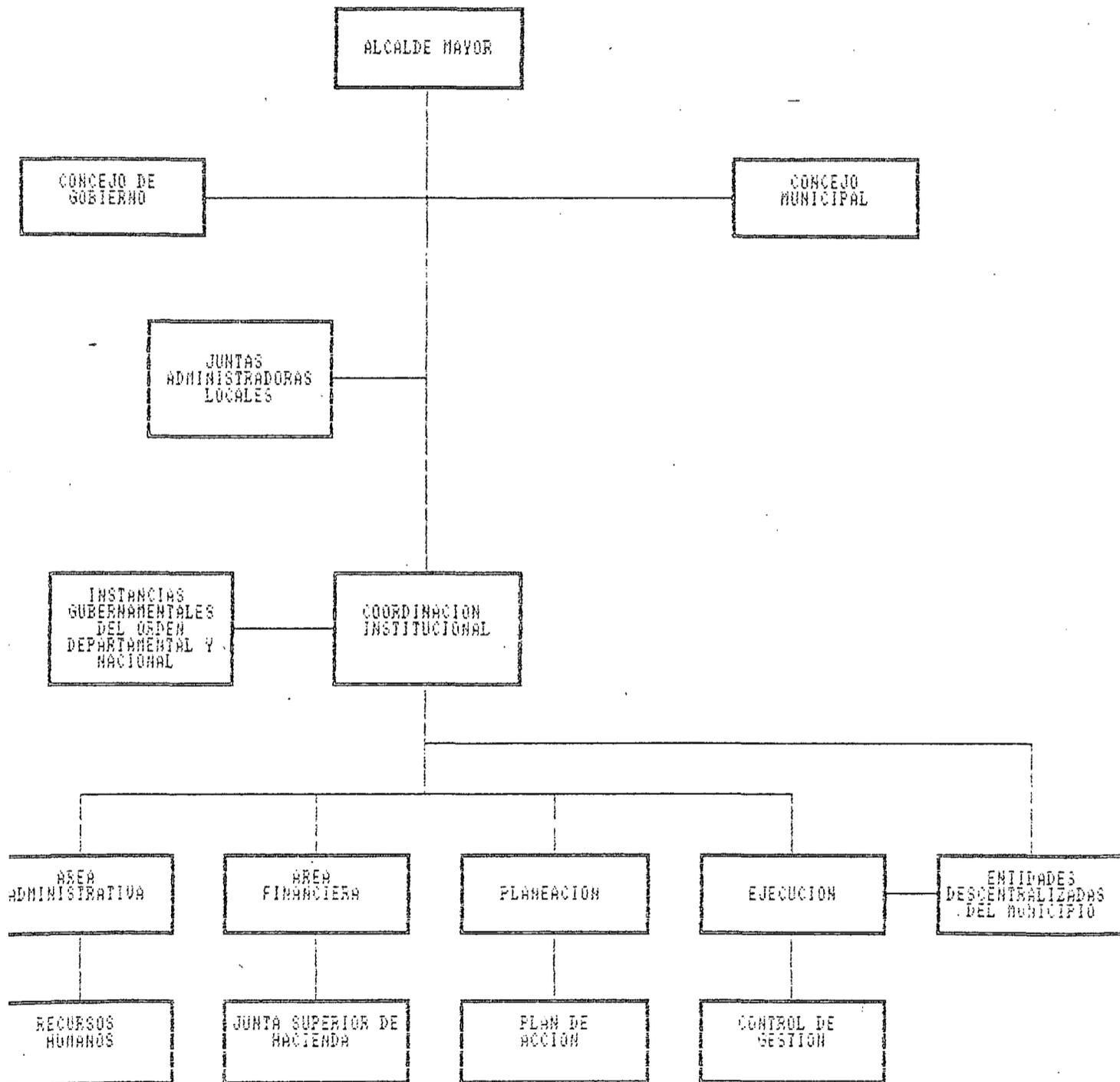
comunicación entre ellos es muy precaria presentándose en la ejecución de los programas cierta descoordinación entre las diferentes unidades administrativas viéndose, de esta manera disminuidos sus esfuerzos y por ende desaprovechados sus recursos.

Frente a dicha situación, la administración actual ha venido trabajando en una propuesta de Reforma Administrativa cuyo objetivo apunta a una mayor eficiencia y efectividad de la gestión gubernamental. En razón a las dificultades de todo orden, especialmente de tipo político², de llevar a feliz término dicha iniciativa y dado el corto plazo de los alcaldes (la Nueva Constitución amplía a tres años el período de los alcaldes), la administración ha puesto en marcha varios mecanismos de coordinación bastante "sui-generis" que le han dado un estilo muy gerencial a la alcaldía (ver organigrama de la estructura administrativa ad-hoc), que si bien tiene resultados de efectividad en el corto plazo puede verse en un momento truncado con los cambios en las administraciones dada la falta de institucionalización de los procesos.

En este sentido, se viene realizando un proceso de cierta manera "informal" de reasignación de funciones y definición de responsabilidades, creando equipos de trabajo intersectoriales y dejando como principal actividad del Alcalde, la búsqueda de recursos y la coordinación con otros niveles territoriales y agentes, particularmente del Gobierno Nacional como con los sectores político y privados, delegando en buena parte la coordinación interna de su despacho, es decir, secretarías y entidades descentralizadas, en una especie de vicealcaldía con un delegado permanente para dichos efectos representado en la Secretaría Administrativa de la Alcaldía.

². El Alcalde actual, Sr. Francisco Peñalosa surge de un movimiento cívico no representado como unidad en el Concejo.

ORGANIZACION ADMINISTRATIVA AD - HOC DE LA ALCALDIA DE IBAGUE
 AÑO 1991



La organización de la administración contempla varios mecanismos de coordinación con un delegado permanente para tales efectos a manera de una gerencia de proyectos. En este sentido se tiene una programación diaria de actividades que se revisa y discute en comités semanales y/o diarios en lo que han denominado "Sala de Situación", que busca en últimas con los equipos de trabajo de las distintas secretarías e instancias municipales, hacer una utilización eficiente de los recursos existentes.

No obstante lo anterior, se percibe por parte de las secretarías y entidades descentralizadas la preocupación en esa "falta de planeación integral de mediano y largo plazo". Se nota en este sentido un gran vacío en la Oficina de Planeación que debe ser la unidad rectora en la unificación de criterios con el fin de dar coherencia a las actuaciones de todas las dependencias de manera que le permita ejercer un control y hacer los correctivos necesarios. Se deduce entonces que esta dependencia se ha convertido (como en muchos otros municipios del país) en una unidad que hace cumplir ciertas normas urbanísticas y otorga licencias de construcción, abandonando su papel de unidad coordinadora del desarrollo local.

En materia de personal las nuevas responsabilidades otorgadas a los municipios viene obligándolos a ajustar sus estructuras y sus plantas de personal. En el caso de la administración de Ibagué, se han redistribuido funciones sin modificar la planta de personal, lo cual ha generado, en cierta manera, desorganización e inconformidad en los funcionarios, factor éste que influye notoriamente en la eficiencia y eficacia de la actividad municipal. Adicionalmente la escala salarial es relativamente baja en relación con el mercado laboral. En promedio el salario del funcionario público oscila entre los 2 y los 9 salarios mínimos ^{3/}.

^{3/} El salario mínimo en 1991 fue de \$ 51.720 aproximadamente US\$90 dólares.

Como se mencionaba anteriormente la administración ha visto la conveniencia de ajustar su estructura administrativa y viene de cierta forma ambientando toda una serie de cambios. En este sentido cabe mencionar la reestructuración de la Secretaria Municipal de Educación y algunos ajustes administrativos en función de una mayor productividad y eficiencia como es el caso del IBAL; aplicación de reciente normatividad en aspectos de la participación comunitaria (Juntas Administradoras Locales), la descongestión de despachos judiciales, y la puesta en marcha de programas de desarrollo institucional en varias dependencias buscando mejorar la calificación del personal ocupado y el establecimiento de manuales de funciones.

En la dirección de fortalecer la "gerencia" del empleado público, la administración todavía tiene mucho por hacer, no obstante se ha promovido la concepción de que las entidades descentralizadas hacen parte integrante del gobierno municipal versus la concepción tradicional de la ciudad, de actuar desarticuladamente y con un bajo perfil gerencial. Resalta particularmente el caso de IBAL por su propósito de racionalizar su operación e incentivar la consecución de niveles "óptimos" de autofinanciamiento y mecanismos de coordinación institucional con las empresas públicas y la administración.

Este mismo esfuerzo de coordinación se viene promoviendo con el sector privado, tradicionalmente distante de la administración. En esta dirección se ha promovido la realización de foros permanentes, participación en algunas Juntas Directivas, incentivo a la inversión privada en la ciudad, en fin, una concepción de "Estado facilitador y promotor" que todavía es bastante incipiente.

Respecto a las relaciones con la administración departamental, las connotaciones políticas en buena parte (partidos políticos diferentes) no ofrecen un buen ambiente de relaciones de coordinación de estos dos niveles de Gobierno, por el contrario,

las relaciones con el nivel nacional dado a través del contacto directo de la alcaldía con entidades nacionales o en su interacción permanente con agencias del nivel nacional que tienen presencia en la ciudad, podrían catalogarse de excelentes.

Respecto a las relaciones con el Concejo, órgano de decisión política, las relaciones se caracterizan por la falta de comunicación mutua y por la debilidad institucional de dicha instancia para el desarrollo de sus labores.

2.3. ASPECTOS FINANCIEROS DEL MUNICIPIO

Sin duda el análisis financiero del municipio en este caso la ciudad de Ibagué constituye piedra angular del mejoramiento de la administración y gestión urbana. Las ciudades colombianas están asumiendo cada vez mas responsabilidades en la provisión y suministro de servicios públicos por tanto requieren generar ingresos adecuados por su financiamiento y por tanto utilizarlos más eficientemente.

Se destaca la pérdida progresiva en la dinámica que han venido teniendo los recursos propios del municipio que de representar un guarismo cercano al 71% en 1989 desciende al 59% en 1991 según estimativos del presupuesto presentado en dicha vigencia. Paralelamente las transferencias nacionales hacia el municipio han ganado importancia, resultado de la aplicación de la legislación en esta materia (ley 12 de 1986) que ordena el aumento gradual de la cesión IVA.

No obstante lo anterior hay que resaltar que la participación de los ingresos propios, aparentemente alta, es comparable con la de otras ciudades medianas como Cúcuta, Cartagena, Manizales y Pereira entre otras y bastante cercana a la del promedio municipal en Colombia.

Dentro de los ingresos tributarios resalta la importancia del impuesto predial y el de Industria y Comercio, que en su conjunto representaban un 58% en 1989 y paso a representar un 82% en 1991.

Respecto a los gastos locales se observa como los gastos de funcionamiento ganan participación en el total de gastos al pasar de un 61.3% en 1989 a un 65.3% presupuestado en 1991, reflejado fundamentalmente en el aumento de los servicios personales y los gastos por transferencias. El nivel de gastos de funcionamiento del municipio de Ibagué puede considerarse relativamente alto si se le compara con otras ciudades medianas del país para las cuales la relación entre estos gastos y el total es del 55% frente a un guarismo cercano al 65% para Ibagué.

En síntesis la actual administración debe procurar mayores niveles de eficiencia fiscal y administrativa mediante una política de racionalización del gasto y de aumento de los ingresos propios.

2.4. LA ADMINISTRACION MUNICIPAL Y LA PARTICIPACION COMUNITARIA

Veamos rápidamente los principales canales de la participación comunitaria que ha venido siendo legitimadas e impulsadas por las disposiciones descentralistas y las cuales vienen siendo puestos en práctica por la administración de Ibagué como instrumentos esenciales de la gestión local, donde una de sus premisas es la de recuperar la credibilidad ciudadana en la gestión local basada en la administración por objetivos con liderazgo político de la alcaldía y apoyo comunitario.

Entre los logros que se han venido dando tenemos la elección de las Juntas Administradoras locales con las cuales se ha venido dando un proceso, bastante interesante en identificación y priorización de necesidades en comunas en que se dividió la ciudad y para los cuales asignan unos recursos (no muy significativos) del presupuesto municipal cuya decisión de gasto está en las comunas.

Por otra parte, aunque todavía muy limitada por falta de una mayor voluntad política se viene promoviendo la participación en las juntas directivas y comités de las entidades prestadoras de servicios públicos.

Se observan experiencias exitosas de la gestión comunitaria. Entre estas vale la pena señalar los planes de autoconstrucción y mejoramiento de vivienda realizada en algunos barrios de la ciudad; la ejecución de obras en forma conjunta con la administración a través de asesoría técnica, préstamo de maquinaria y cofinanciación, tal es el caso de la pavimentación de las vías y construcción de colectores, entre otras.

Resulta fundamental en ciudades medianas como Ibagué la formulación de políticas de desarrollo social y para ello tener un marco referencial sobre las necesidades locales con base en una efectiva participación del ciudadano a quienes va dirigidos en últimas los esfuerzos de la gestión local. En esta dirección, la ciudad de Ibagué ha puesto en marcha toda una estrategia de comunicación y coordinación con la comunidad a través de instrumentos de gestión como los "lunes comunitarios, las encuestas de necesidades variables, los sondeos o controles de calidad de los servicios públicos, y el teléfono ciudadano" que sin duda promueven un acercamiento entre la administración y las comunidades para los efectos de identificación y priorización de necesidades barriales, evaluación y seguimiento a los programas prioritarios y divulgación de aspectos de interés local, entre otros. En el anexo No. 1 se describen dichos mecanismos.

CAPITULO III

EL PROCESO DE PLANIFICACION EN IBAGUE

En este aspecto vale la pena hacernos una pregunta ¿Qué esquema se ha utilizado para generar las acciones de desarrollo en un marco de debilidad institucional del proceso de planificación? Como fue explicado en la caracterización del gobierno local, la deficiencia en la oficina de planeación se reemplazo por la efectividad de un instrumento informal y paralelo, llamado "sala situacional del municipio". El cual puede describirse como un proceso, que teniendo claras unas prioridades del Gobierno local, tiene como características las siguientes: Planifica, coordina, ejecuta y evalúa.

Reconociendo que un mecanismo como el diseñado es eficiente para el logro de unos objetivos de corto plazo, que se traducen en una mayor credibilidad en la administración y en el cambio cualitativo de la ciudad y de su calidad de vida, ello no contribuye en forma definitiva (a menos que se institucionalice) al fortalecimiento de la capacidad institucional de la administración local, haciéndola depender exclusivamente del rol que pueda tener el alcalde o alguno o algunos de sus funcionarios como promotores del desarrollo local. Con excepción de las acciones emprendidas en las empresas de servicios públicos (IBAL y Empresas Públicas Municipales) en donde su mayor capacidad de acción se ha ido acompañando de una mejor capacidad institucional, las importantes acciones realizadas por la administración municipal actual, posiblemente no redundarán en una mejora sustancial del proceso planificador, si estas no se acompañan de un cambio en las formas y de institucionalización de los procesos de gestión en el interior de la administración local.

En la medida en que la planificación sea un instrumento del desarrollo económico, urbano y social de una localidad las herramientas con que debe contar responden a ese propósito. En el sistema tradicional, en donde planificación y urbanismo se

confunden, la herramienta fundamental y casi única es la reglamentación de usos del suelo y, en general, las normas urbanísticas aplicables al área urbana del asentamiento.

Cuando el proceso de planificación tiene como perspectiva el desarrollo global del municipio, las herramientas se multiplican de acuerdo a la amplitud de objetivos. Es necesario contar con información sistematizada y precisa sobre diversos tópicos de la realidad municipal. Así por ejemplo, se necesita contar con un banco de datos sobre la actividad económica, la relación entre localización residencial y empleo, los análisis de densidades poblacionales por sectores urbanos, la situación del transporte y su capacidad de movilización en la ciudad, las estadísticas sociales sobre educación, salud, recreación o vivienda y muchas otras más.

Así mismo, se debe contar con un banco de proyectos que permita priorizar las decisiones de gasto de la administración municipal. En la misma perspectiva debe existir una clara vinculación entre las decisiones presupuestales y la priorización de proyectos del plan de desarrollo.

La situación de las herramientas de la planificación en Ibagué consideramos son todavía muy precarias en relación a las posibilidades que se tienen en la ciudad. No se cuenta con sistema de información en el sentido mencionado, ni siquiera con flujos de información que lleguen a la secretaria de planeación y puedan ser consultados por los interesados del sector público o privado. No existe banco de proyectos ni priorización de los mismos.

No obstante lo anterior, resulta importante mencionar el "rol" del alcalde quien conjuntamente con sus asesores directos juega un papel importante en la promoción del desarrollo económico y social, mediante la organización y coordinación de los programas prioritarios, la vinculación de las comunidades al desarrollo de

las mismas, así como el promover una creciente participación del sector privado en la problemática municipal. A lo anterior sin duda contribuye la amplia experiencia del mandatario local (quien ha sido en el pasado varias veces alcalde de la ciudad), lo cual fortalece el respaldo de la comunidad y grupos cívicos a la gestión municipal.

En relación con las comunidades se han puesto en práctica instrumentos diseñados por el gobierno nacional como son las Comunas y las Juntas Administradoras Locales pero la capacidad de influir en el proceso presupuestal y de planeación de éstas entidades de democracia local son todavía bastante débiles. No se han desarrollado instrumentos de gestión, como planes zonales o proyectos específicos para las localidades. Vuelve a ponerse de presente la necesidad de generar instrumentos institucionales de gestión para articular los agentes del desarrollo y la planificación local en Ibagué.

CAPITULO IV
UMBRALES Y RETOS DE LA GESTION Y ADMINISTRACION LOCAL

4.1. UMBRALES DE LA GESTION LOCAL

Como se describe en el Informe final del proyecto, El Ibagué de los años "90" se caracteriza por ser una ciudad que ha transformado su base económica de una manera rápida y radical, pasando de ser básicamente agroindustrial a tener una importante base industrial y manufacturera.

La mano de obra se vio rezagada frente al cambio que tuvo la ciudad. Ni la capacitación ni los hábitos laborales respondían a las exigencias de las nuevas industrias, obligando a una migración de mano de obra calificada desde otros centros del país.

En el contexto del proceso de descentralización (Decreto 77/87) que le asignó las funciones de prestación de servicios públicos básicos como los de acueducto y alcantarillado a la ciudad fue necesario constituir el Instituto Ibaguereño de Acueducto y Alcantarillado IBAL, la cual ha mostrado una dinámica empresarial y gran capacidad de afrontar los retos que implica el crecimiento económico y la prestación del servicio.

Otros servicios públicos prestados directamente por el municipio, como el de aseo, mercadeo y alumbrado público, se han fortalecido en el último período y empiezan a tener capacidad de afrontar los retos que se le presentan en el futuro.

El problema eléctrico es particularmente grave en la ciudad. Este servicio que no es prestado por la municipalidad (es un servicio prestado por una entidad del orden nacional) ha empezado a presentar deficiencias crónicas, particularmente para el sector industrial de reciente localización.

Desde el punto de vista del crecimiento urbano, Ibagué muestra una gran disponibilidad de tierras para su desarrollo inmediato y futuro. Debido a la forma de urbanización predominante a través de bandas, teniendo como base un eje vial, ha producido grandes globos de terreno vacantes que fácilmente se pueden incorporar al desarrollo urbanístico de la ciudad.

Un limitante muy grande de la ciudad en su desarrollo urbanístico es la existencia de grandes zonas de riesgo potencial en su interior. Dada las condiciones de formación geológica y la existencia de una falla que cruza la ciudad, es necesario aprender a convivir con tal situación, generando las condiciones para mitigar el efecto catastrófico que tendría la reactivación de tal falla geológica. Adicionalmente a ello, los asentamientos localizados en las márgenes del río Combeima, que cruza la ciudad de occidente a oriente, están sometidos a alto riesgo por avalancha, dado el mal manejo de la cuenca del río.

La situación socioeconómica de la ciudad es paradójica. El ingreso promedio de sus habitantes es bastante bajo, por ejemplo, en un estudio realizado por CAMACOL se señalaba que sólo el 7% tenía ingresos familiares mayores a 5 salarios mínimos y el 54% de las familias no tenían más del 1.5 salarios mínimos, en otros términos hacen parte de la franja de población que vive en condiciones de pobreza. No obstante las condiciones de pobreza crítica por efecto de la inversión social de los últimos años son relativamente bajas al comparársele con el conjunto de ciudades grandes y del resto de ciudades medianas. Las coberturas de servicios públicos básicos no son críticas, pues donde no son prestados por las empresas municipales son manejados directamente por los usuarios.

Aun cuando no se había planteado anteriormente vale la pena dejar sentado el importante esfuerzo que ha hecho la ciudad para generar su propia identidad alrededor de la música y la cultura.

Al igual que muchos municipios de tamaño medio en Colombia, la administración municipal ha tenido un atraso importante en su proceso de modernización. La descoordinación entre entidades, la falta de racionalidad de la estructura administrativa, la relativa mala asignación de recursos humanos, físicos y económicos, y la inexistencia de instrumentos de planificación, control y seguimiento en el sector central y descentralizado de la administración, son algunas de las expresiones que refleja la debilidad en el desarrollo institucional de la ciudad.

El proceso de planeación se caracteriza por su bajo perfil y la falta de liderazgo que muestra la oficina de planeación para las tareas que se le han encomendado. Los instrumentos que la ley ha diseñado para el fortalecimiento del proceso de planeación y de gestión urbana en asentamientos humanos no han sido posibles de aplicar con la consecuente debilidad institucional de la oficina de planeación. Es probable que instrumentos como el Banco de Tierras o el Reintegro Inmobiliario u otros impliquen fortalecer diferentes actores del proceso de planificación como el Instituto Ibaguereño de Reforma Urbana y Vivienda de Interés Social IRVIS, pero debe ser la oficina de planeación quien genere las condiciones para producir tales efectos.

La participación comunitaria tanto en el gobierno local como en el proceso de planificación, ha tenido un importante impulso en la actual administración municipal. La elección de Juntas Administradoras Locales, la existencia de los llamados lunes comunitarios, el teléfono ciudadano, los instrumentos de seguimiento semanal de los servicios públicos por parte de las comunidades como los sondeos de calidad y las encuestas de necesidades barriales (mecanismos que se explican en el anexo) y los intentos de conformación de planes zonales de desarrollo, ponen en evidencia una voluntad política para institucionalizar los mecanismos de fortalecimiento de la sociedad civil en los procesos de decisión del gobierno local.

La Administración Municipal se vio en la obligación de actuar en este marco. La implantación de formas ad-hoc de planeación, por medio de la llamada "mesa situacional" permitió crear las condiciones necesarias para cumplir los objetivos políticos y administrativos que se ha propuesto la Alcaldía municipal, logrando generar una mayor "credibilidad y gobernabilidad" entre la comunidad ibaguereña.

Pero esta acción positiva sólo se logrará mantener en el tiempo si se institucionaliza. El esfuerzo subsiguiente debe ser generar las condiciones para el fortalecimiento institucional bajo la premisa de una eficiente gerencia pública.

En el contexto de las ciudades medianas del país, Ibagué presenta un enfoque de Gobierno Local de corte moderno, en el que existe un proyecto de desarrollo que tiene como una de las premisas básicas, el mejoramiento de la competitividad de la ciudad frente a su entorno regional y nacional y en el que existen grandes desafíos que enfrentar tales como el ofrecimiento de mayores oportunidades de empleo, la ampliación de las coberturas de servicios públicos, la consolidación en su ordenamiento urbano, su reafirmación como ciudad cultural y musical del país entre otros que serán desarrollados a continuación.

4.2. LOS RETOS DE LA GESTIÓN LOCAL.

Los retos de la gestión local en Ibagué se centran fundamentalmente en cuatro aspectos: el socio-económico, el de ordenamiento físico, la identidad cultural y el manejo eficiente de la cuenca del río Combeima.

Dadas las condiciones del cambio en la base económica de la ciudad y el efecto paradójico que se presentó en el empleo, la localidad se enfrenta a la necesidad de generar un volumen creciente de puestos de trabajo que resuelvan dos problemas simultáneamente:

absorber la población desempleada y generar empleos nuevos para el crecimiento poblacional esperado.

En esas condiciones el esfuerzo se tiene que centrar en las condiciones de productividad para la localización empresarial. Ello se logra a través de dos alternativas posibles: la provisión eficiente de bienes públicos que puedan ser apropiados a través de economías externas por los empresarios y la expedición de incentivos tributarios que promuevan la productividad global de los empresarios localizados en la ciudad.

Lo anterior se traduce en que la ciudad debe emprender acciones decisivas en el mejoramiento de la prestación de servicios públicos y en la provisión de bienes públicos tales como espacio público, escuelas y capacitación y centros de salud. Las acciones que se han emprendido alrededor del IBAL y de las empresas públicas municipales son importantes, pero no suficientes.

En el sector energético las acciones tienen una particular condición. En la medida que su solución no depende de la inversión de la ciudad, es necesario crear las condiciones para que los diversos actores del desarrollo, tanto del sector público como del privado, para actuar frente a la Administración Nacional para que se presupuesten y ejecuten los recursos necesarios que implica la construcción de la línea de transmisión eléctrica La Mesa-Ibagué.

Bajo el mismo parámetro anterior, la municipalidad debe proponer una acción agresiva para resolver los problemas de capacitación laboral y técnica con que se enfrenta la población desempleada de la ciudad.

Otro aspecto que se debe tomar en cuenta en los retos económicos en el caso de Ibagué es el impositivo. Los diversos estudios sobre política fiscal y productividad empresarial señalan que un impuesto que afecta de manera sensible la productividad es el predial.

Tomando en cuenta que en Ibagué se ha realizado recientemente (1991) una actualización catastral, lo cual ha permitido ampliar la base del impuesto, parece conveniente y eficiente buscar la implantación de una tasa efectiva que no se vuelva contra la productividad de la ciudad y, que por el contrario, pueda tener un efecto positivo para la generación de ventajas comparativas de la localización empresarial en la ciudad.

El segundo gran reto en la gestión local es el ordenamiento físico de la ciudad. Se ha sostenido a lo largo de este trabajo que Ibagué no tiene problemas en la provisión de tierras, pero eso no implica que Ibagué haya tenido un desarrollo ordenado.

El desarrollo por bandas que ha tenido la ciudad es altamente costoso para la provisión de servicios públicos e ineficiente en la ocupación de un territorio urbano. Como se señaló en el capítulo primero tal situación ha generado una malla vial primaria inconexa y no existe una malla vial secundaria o de soporte, al igual que los elementos transversales de la malla son altamente deficientes.

El reto se centra en generar esa malla vial secundaria y las transversales que unan la malla vial primaria, para generar un proceso de utilización eficiente del recurso tierra sin necesidad de hacer grandes viajes entre los sitios de trabajo y de vivienda, al igual que permitir un uso más racional de la infraestructura de servicios con que cuenta actualmente la ciudad. Los elementos de ordenamiento físico se deben complementar con los de administración urbana, particularmente la implantación de instrumentos de gestión urbana como es el Banco de Tierras.

El tercer reto que se propone en la gestión urbana es el de la cultura. Ibagué ha sido llamada la Ciudad Musical de Colombia, pero tal identidad se ha visto afectada negativamente por el poco soporte que han tenido iniciativas de importancia para la ciudad

como es entre otras la construcción y puesta en funcionamiento de la universidad musical.

El cuarto reto para la gestión local es el eficiente manejo integral de la cuenca del río Combeima, la cual está en más del 90% en el territorio del municipio de Ibagué.

4.3. RETOS DE LA ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL

Los retos para la Administración Municipal de Ibagué se sintetizan en la modernización de la administración, el fortalecimiento institucional de la planeación, la puesta en funcionamiento de los instrumentos de gestión urbana contenidos en la legislación urbana nacional y la institucionalización de los mecanismos de participación comunitaria.

La modernización de la administración municipal se debe centrar en dos conceptos básicos: la racionalización del uso de los recursos humanos con que cuenta el municipio y la introducción permanente de instrumentos computacionales para la toma de decisiones.

Es necesario conformar un sistema de información gerencial que le permita a las diversas dependencias agilidad y precisión en la toma de decisiones y al Alcalde tener instrumentos de control de gestión sobre sus propias dependencias.

El segundo reto es, probablemente, el más importante de la administración local: El bajo perfil del proceso de planeación se puede convertir en el corto plazo en un importante limitante para el desarrollo económico, físico y social de la ciudad.

Se ha sostenido que el reto más importante de la ciudad es el de conservar las ventajas comparativas para fortalecer su capacidad y base económica. El actor que en la administración municipal tiene que responder por proyectar tal proceso es la oficina de Planeación

Municipal, la cual debe modernizarse y cambiar su actitud, pasando de una simple inspección de policía urbana a ser un ente que piense y planifique el crecimiento económico y físico al tiempo que sirva de soporte a la actividad empresarial.

El tercer reto que se debe plantear la administración es la de poner en práctica la normativa urbana que la nación ha expedido para fortalecer la capacidad de gestión de las administraciones municipales. Las leyes sobre descentralización fiscal se han ido imponiendo por la fuerza que ellas mismas tienen en tanto de su cumplimiento depende parte importante de los recursos municipales. Las normas contenidas en la ley de reforma urbana (ley 9a de 1989 y ley 2a de 1991) dependen de la voluntad política de la administración municipal para ponerlas en práctica. Estas son las que pueden poner en práctica. Instrumentos para la defensa del espacio público, el fondo de rehabilitación de inquilinatos, el Fondo de reubicación para asentamientos en riesgo, el Banco de Tierras, el Derecho de Preferencia, el Reintegro Inmobiliario y el Reajuste de Tierras.

Un último gran reto es la institucionalización de los instrumentos de participación comunitaria. En la actual administración se avanzó en la institucionalización de los mecanismos de participación ciudadana en la toma de decisiones en la municipalidad. La elección de Juntas Administradoras Locales, el llamado "lunes comunitario", los instrumentos de evaluación de la prestación de servicios públicos por parte de las comunidades son algunos de los logros actuales. El esfuerzo se debe centrar en ampliar los canales de participación y en aceptar que ella genera procesos de control sobre las sociedad civil en su conjunto y de la administración municipal en particular.

CAPITULO V
LINEAMIENTOS PARA EL FORTALECIMIENTO DE LA GESTION LOCAL

5.1. LINEAS DE ACCION

Teniendo en cuenta los umbrales y retos de la gestión y administración local, las siguientes orientaciones están encaminadas a lograr el mejoramiento de capacidad de gestión del municipio mediante la puesta en marcha de un proceso de fortalecimiento al desarrollo institucional que tenga como medio y soporte una permanente acción de capacitación.

Por las transformaciones y dinámica urbana que presenta la ciudad descritas en la caracterización del asentamiento y del Gobierno Local, es conveniente un fortalecimiento del proceso de planeación integral de la ciudad dentro de la cual es pilar básico el fortalecimiento institucional de la oficina de Planeación Municipal con el fin de que además de las funciones urbanísticas que cumple al interior de la Alcaldía, se convierta en la instancia promotora del desarrollo integral de Ibagué y la coordinadora responsable de un programa de desarrollo institucional y vele por su posterior cumplimiento. En este sentido debe ser responsable de coordinar la operacionalización de los distintos instrumentos de gestión urbana (Vr. g. Banco de tierras, reajuste de tierra y reintegro inmobiliario, entre otros) que se derivan de la Ley de Reforma Urbana.

Sin duda una de las áreas de reforzamiento en la gestión local es la de promoción del desarrollo económico y social de la ciudad como estrategia conducente a elevar el nivel de empleo y el crecimiento económico en general.

En esta perspectiva dado el nuevo contexto que conlleva el modelo de Apertura promovido por el Gobierno Nacional resulta conveniente para la ciudad conformar dentro de lo que se ha propuesto por la Administración (grupo de investigación sobre el Ibagué del Futuro)

un área muy especial sobre el desarrollo económico que involucre a la administración, al sector privado, gremios y representantes de la comunidad que en forma sistemática analice las debilidades y fortalezas de la economía ibaguereña y las oportunidades potenciales para los próximos años, de forma que se pueda establecer una estrategia general de mediano y largo plazo que oriente la gestión pública y privada de la ciudad. En este sentido se deben determinar acciones de apoyo para crear un verdadero sistema de información municipal y consolidación de un grupo de investigación en el desarrollo de Ibagué (prospectiva de la ciudad: El Ibagué que queremos en el futuro).

Así mismo podría encargarse esta dependencia en conjunto con la Secretaría de Hacienda de la implementación del Banco de Proyectos y sistemas de evaluación y control de gestión. Se pretende en este sentido incrementar la eficiencia en la inversión de los recursos públicos al tomar en cuenta la vida ó ciclo del proyecto y los niveles de ejecución de los proyectos desde un punto de vista económico y social.

Ahora bien y en términos generales de la gestión administrativa se deben contemplar aspectos relacionados con la estructura organizacional de la Alcaldía, en el sentido de promover la institucionalización de los mecanismos de coordinación y gestión que están mostrando resultados positivos en la actual administración (vr.g lunes comunitarios, teléfono comunitario y sondeo de calidad de los servicios públicos, entre otros). Así mismo, se considera conveniente revisar las políticas de manejo de personal y redistribución de funciones así como el de propender por una escala salarial equilibrada, que contemple acciones promocionales y de bienestar social, de reclutamiento y selección coherente con el desarrollo de programas de capacitación que logren un cambio conductual de compromiso del funcionario local con el desarrollo de la ciudad.

Se hace necesario diseñar un programa de capacitación como medio permanente de apoyo a las acciones de fortalecimiento al desarrollo institucional. Se sugiere evitar acciones aisladas y momentáneas de adiestramiento, pues si se quiere mejorar la capacidad de gestión éstas tienen que estar enmarcadas dentro de los propósitos y objetivos determinados por la administración municipal y el desarrollo de la ciudad.

En este sentido, Ibagué como ciudad mediana si bien tiene menores problemas administrativos y de organización comparada con la ciudades grandes (vrg. Santafé de Bogotá y Barranquilla entre otras) presenta problemas similares en la administración financiera; administración, operación y mantenimiento de los servicios públicos de agua y alcantarillado, planificación y desarrollo socioeconómico de la ciudad y baja capacitación de las comunidades en las áreas técnicas y organizativas para su efectiva participación en los programas locales.

Teniendo en cuenta lo anterior los programas de capacitación deben tener en cuenta tanto la oferta pública como la privada proveniente de universidades u otras organizaciones locales o regionales (caso ONG's). Así mismo debe diferenciarse su contenido y énfasis de acuerdo no sólo a la temática sino al tipo de funcionarios o usuarios de los mismos dentro de los cuales podrían diseñarse componentes de: gerencia pública y desarrollo económico para directivos de la administración; administración financiera y de implementación y evaluación de proyectos para profesionales de la administración; participación en el desarrollo de los proyectos, planificación y organización de las comunidades a líderes comunitarios (representantes de las Juntas Administradoras Locales); planificación del desarrollo físico y ambiental de la ciudad e instrumentos de gestión urbanística (ley 9a del 89 y normas locales) para funcionarios de la oficina de planeación CAVIBAGUE (IRVIS), oficina de valorización entre otros; gerencia, administración y operación de servicios públicos a funcionarios de

las empresas públicas y reforzamiento de los actuales programas del IBAL.

Dentro de la estrategia de desarrollo institucional de la administración tiene gran importancia el área fiscal y financiera. Se sugiere trabajar en el establecimiento de información financiera para la gestión local que mejoren el recaudo de los diferentes impuestos, particularmente formulación de propuestas para la mejor utilización del sistema catastral como herramienta de planificación y como fuente de ingresos municipales y su interrelación con otros instrumentos fiscales de captación de la plusvalía urbana como la contribución de valorización que viene perdiendo importancia en la estructura financiera local.

De otra parte se sugiere realizar un análisis detallado de la eficiencia de los servicios públicos con propósito de reforzar los procesos de autofinanciación en este tipo de dependencias.

Respecto a la participación comunitaria se requiere institucionalizar los distintos instrumentos que se vienen adoptando y promover el funcionamiento real de las Juntas Administradoras Locales. Además es importante que el municipio promueva una mayor participación la comunidad organizada en la formulación del plan de desarrollo y programas de inversión municipal anual de acuerdo a los nuevos preceptos constitucionales sobre la materia. Así mismo, la capacitación a comunidades en la identificación, preparación y evaluación de proyectos con miras a dinamizar los procesos participativos.

En cuanto a la temática ambiental se requiere diseñar esquemas de trabajo y coordinación de acciones para la recuperación y mejoramiento del medio ambiente, particularmente sobre la cuenca del río Combeima para mitigar los riesgos de avalanchas sobre asentamientos humanos. Finalmente consideramos relevante el

fortalecimiento de la identidad cultural y musical de la ciudad que la caracteriza en el conjunto de ciudades colombianas

5.2. PERFILES DE PROYECTOS

Los perfiles de proyectos que se enuncian a continuación corresponden a los lineamientos de fortalecimiento institucional descritos anteriormente y son susceptibles de un mayor desarrollo posteriormente en razón a las prioridades de la administración actual y venidera y a las particularidades del proyecto de la CEPAL en su segunda fase.

5.2.1. PROYECTO: Fortalecimiento Institucional del proceso de gestión y Planificación local.

SUBPROYECTO: Fortalecimiento de la Oficina de Planeación Municipal.

OBJETIVO: Dotar a la Oficina de Planeación de los elementos técnico-administrativos necesarios para que ésta tenga la capacidad de dirigir el proceso de fortalecimiento institucional y coordinar todas las demás actividades inherentes al desarrollo económico, financiero y social del municipio.

5.2.2. PROYECTO: Fortalecimiento Institucional del proceso de gestión y planificación local.

SUBPROYECTO: Diseño y montaje de un sistema de información de la ciudad.

OBJETIVO: Establecimiento (diseño, montaje, prueba, ajuste y operacionalización) de un sistema de información para el seguimiento, evaluación de los programas locales de Desarrollo socio-económico en el marco del sistema de información Territorial (SIT) que coordina el DANE y el DNP.

5.2.3. PROYECTO: Fortalecimiento del proceso de gestión y planificación local.

SUBPROYECTO: Consolidación del sistema Nacional de Proyectos de Inversión Pública: Banco de Proyectos de Inversión Pública en Ibagué.

OBJETIVO: Implantación del Banco de Proyectos a través del desarrollo y aplicación de metodologías que financien total o parcialmente de recursos públicos municipales y que promuevan en últimas una mayor eficiencia en el manejo de los recursos públicos.

5.2.4. PROYECTO: Modernización de la Administración Pública en el Municipio de Ibagué - Tolima.

SUBPROYECTO: Actualización y diseño de la planta de personal y su respectiva escala salarial.

OBJETIVO: Dotar al municipio de una planta de personal y su correspondiente escala salarial acordes al tamaño, a las responsabilidades y a las nuevas actividades encomendadas dentro del proceso de descentralización. En este sentido se debe aprovechar el trabajo adelantado por la actual administración.

5.2.5. PROYECTO: Modernización de la Administración Pública en el Municipio de Ibagué - Tolima.

SUBPROYECTO: Capacitación.

OBJETIVO: Diseñar un programa de capacitación orientado a impartir a los funcionarios en todos los niveles ocupacionales los conocimientos, herramientas y destrezas necesarias con el fin de que éstos puedan mediante un cambio de actitud y aptitud lograr altos niveles de eficiencia.

- 5.2.6. **PROYECTO:** Modernización de la Administración Pública Municipal de Ibagué.
- SUBPROYECTO:** Fortalecimiento institucional para las entidades descentralizadas municipales.
- OBJETIVO:** Diseñar los diagnósticos y programas de desarrollo institucional en las entidades descentralizadas municipales con el fin de buscar su aplicabilidad generando una capacidad gerencial que les permita enfrentar los diferentes retos de acuerdo a los objetivos y funciones de la administración municipal y a las particularidades de cada entidad. En este se aprovecha la experiencia que se adelanta en el IBAL.
- 5.2.7. **PROYECTO:** Modernización de la Administración Pública en el municipio de Ibagué - Tolima.
- SUBPROYECTO:** Fortalecimiento operativo y funcional del Concejo Municipal.
- OBJETIVO:** Dotar al Concejo Municipal de un sistema de información que le permita a dicha corporación asumir de una manera efectiva su papel de órgano de gobierno local.
- 5.2.8. **PROYECTO:** Modernización de la Administración Pública en el Municipio de Ibagué - Tolima.
- SUBPROYECTO:** Mejoramiento del recaudo municipal mediante la tecnificación y modernización del impuesto de industria y comercio.
- OBJETIVO:** Aumentar el recaudo municipal mediante la tecnificación del impuesto de industria y comercio creando mecanismos ágiles para su captación y controles severos para evitar su evasión.
- 5.2.9. **PROYECTO:** Modernización de la Administración Pública en el Municipio de Ibagué - Tolima.

SUBPROYECTO: Actualización del estatuto de valorización.
OBJETIVO: Contar con un estatuto moderno de valorización que le permita al municipio utilizarlo como instrumento de financiación de ciertas obras públicas.

5.2.10. PROYECTO: Fortalecimiento Institucional del proceso de gestión y planificación local.

SUBPROYECTO: Desarrollo Institucional en control y manejo ambiental.

OBJETIVO: Generar una instancia de coordinación y concertación entre el sector público y privado con el objeto de un manejo integral y adecuado a la cuenca del río Combeima.

5.2.11. PROYECTO: Fortalecimiento Institucional para el desarrollo de la microempresa.

SUBPROYECTO: Desarrollo institucional de la Federación de Microempresarios del Tolima - FEDETOMITOL

OBJETIVOS: Promover el desarrollo del sector microempresarial en Ibagué en el marco del Plan Nacional para el Desarrollo de la Microempresa (PNDM) a través de iniciativas tales como la creación de instancias de coordinación que aprovechen las potencialidades regionales y locales.

5.2.12. PROYECTO: Fortalecimiento de la Identidad Cultural de Ibagué

SUBPROYECTO: Consolidación Cultural de la Ciudad

OBJETIVO: Adecuar la edificación utilizada por el Panóptico Nacional la Merced como casa municipal de cultura para mejorar el equipamiento cultural y comunitario de la ciudad.

5.2.13. PROYECTO: Implementación de las Normas Nacionales de Gestión Urbanística.

SUBPROYECTO: Diseño y Montaje del Banco de Tierras.

- El diseño y montaje del Banco de Tierras se debe realizar en desarrollo de los instrumentos contemplados en la ley de reforma urbana y que depende para su implantación de la voluntad política de la municipalidad. Así mismo debe poder utilizar mecanismos como el reajuste de tierras y la integración inmobiliaria, para generar procesos de desarrollo en las actuales áreas vacantes o de renovación en las áreas centrales, particularmente las contenidas entre la calle 17 y 23 y las carreras 6a y 1a.

SUBPROYECTO: Defensa del Espacio Público.

- Al igual que el anterior se debe implantar como parte de los mecanismos propuestos en la ley de reforma urbana. Los problemas de espacio público en Ibagué han estado vinculados fundamentalmente con la ocupación indiscriminada del mismo por parte de los vendedores callejeros y la falta de provisión del mismo en las áreas centrales.

SUBPROYECTO: Fortalecimiento del IRVIS.

- Es necesario que el patrimonio del IRVIS quede claramente conformado. A partir de lo anterior, el IRVIS debe generar condiciones para la negociación y saneamiento financiero de la institución.
- Adicionalmente se le deben dar las condiciones institucionales necesarias para poder convertirse en el líder de la política financiera de la vivienda de interés social a nivel local, con capacidad de convocatoria y gestión ante otras entidades públicas y del sector privado en general.

CAPITULO VI CONSIDERACIONES FINALES

De las caracterizaciones hechas sobre el asentamiento y el gobierno local se desprende como dentro del objetivo de desarrollo regional y urbano del país de consolidar un sistema urbano integrado, las ciudades medianas o comúnmente llamadas intermedias han jugado papel importante en la promoción de un urbanismo más balanceado y una más equitativa distribución de los beneficios.

Ahora bien, el caso que nos ocupa, la ciudad de Ibagué viene presentando en nuestro concepto condiciones favorables para la revitalización de su base económica y estructura del empleo y consolidación del desarrollo urbano mediante factores como el mejoramiento de la infraestructura física, la extensión de los servicios sociales básicos y del equipamiento municipal, mayores coberturas en la prestación de servicios públicos básicos y no menos importante un ambiente receptivo para dar impulso decidido al fortalecimiento de la capacidad de gestión urbana reflejada en los procesos de planeación, administración y financiación del gobierno local, aspecto central de éste proyecto de consultoría con la CEPAL-CNUAH. En el país, y por mucho tiempo, se ha descuidado el tema de la capacidad de gestión local y la administración pública. La experiencia nos ha demostrado por el contrario como una débil capacidad de gestión, reflejo de una incipiente o inexistente utilización de instrumentos de gestión urbana conducen a una ineficiente asignación de los recursos públicos e inequitativa producción de servicios públicos, a la ausencia de sistemas de evaluación y control de metas y resultados, a una pérdida de credibilidad del gobierno local y a la falta de interés de las comunidades para participar en los asuntos de interés municipal. ¿Cómo propiciar en el corto y mediano plazo la modernización de la administración de nuestras ciudades? es realmente uno de los principales desafíos que tiene el Estado colombiano bajo la nueva concepción de un modelo de desarrollo que le otorga especial atención a la eficiencia del sector público.

BIBLIOGRAFIA GENERAL

Departamento Nacional de Planeación. "La Revolución Pacífica, Plan Nacional de Desarrollo 1990-1994", Santafé de Bogotá, 1991.

----- "Política para el Desarrollo Institucional de los Municipios" Documento CONPES, Santafé de Bogotá, junio de 1991.

Departamento Administrativo Nacional de Estadística DANE. "Estadísticas Municipales de Colombia -1990". Santafé de Bogotá, 1992.

----- "La Pobreza en Colombia". Bogotá 1989.

Presidencia de la República. "La Política Colombiana de Asentamientos Humanos", documento elaborado por Gabriel Aghón e Ismael Molina para el XII período de sesiones de la Comisión de Asentamientos Humanos Habitat -CNUAH.

----- "La ley de Reforma Urbana". Consejería para el Desarrollo Social, Bogotá 1989.

Presidencia de la República. Departamento Nacional de Planeación. "Colombia: Descentralización y Federalismo Fiscal". Informe final de la Misión para la Descentralización y las Finanzas. Marzo de 1992.

Nota: La bibliografía referente a la ciudad de Ibagué se encuentra en uno de los anexos del informe final.

ANEXO No.1

DESCRIPCION DE LOS MECANISMOS DE COMUNICACION DE LA ADMINISTRACION Y LAS COMUNIDADES

i. Lunes Comunitarios

Mecanismo que permite un acercamiento entre el Gobierno local y la comunidad. Proceso fundamental en la etapa primaria de Gobierno. El Alcalde y su gabinete se desplazan los días Lunes a cada una de las Comunas, previamente programado con el fin de reunirse con Juntas de Acción Comunal y Comites Cívicos (en lugares que sean centros de Comunas); allí se reciben las solicitudes sobre necesidades a nivel de barrio y Comuna, lo cual permite hacer un diagnóstico sobre las necesidades, establecer prioridades para la atención de las mismas e implementar programas y proyectos de desarrollo para aplicar soluciones a corto, mediano y largo plazo.

ii. Encuesta de Necesidades Barriales

La administración Municipal, ha logrado conocer las necesidades en materia de servicios públicos y equipamiento comunitario a través del diligenciamiento de encuestas de necesidades por parte de las Juntas de Acción Comunal y Comités Cívicos a nivel de barrio; mecanismo que permite al Gobierno local establecer un plan de atención prioritaria de necesidades y concertar a su vez con la comunidad para la conformación del Plan Anual de Inversiones municipales.

iii. Los Sondeos Semanales de Control de Calidad en los Servicios Públicos

Mecanismo que se diseñó con el fin de hacer un seguimiento y/o evaluación continua a la verdadera situación de los servicios públicos en Ibagué: El procedimiento consiste en la apertura

de un espacio de recepción de información a través de llamadas telefónicas los días lunes en la oficina de Desarrollo Comunitario, mediante la cual las Juntas de Acción Comunal tienen la oportunidad de informar sobre las diferentes anomalías o diferencias presentadas en materia de servicios públicos durante la semana inmediatamente anterior en su sector o barrio; posteriormente Desarrollo Comunitario oficina a la Alcaldía y Secretaría Administrativa sobre el consolidado de información recepcionada a fin de que se ordene a las distintas entidades encargadas de la prestación de los servicios públicos tomar los correctivos necesarios. En la actualidad la multa de información esta compuesta por 169 llamadas los días lunes.

iv. El Teléfono Ciudadano

Consiste en el establecimiento de una línea directa de la Alcaldía y las comunas que a su vez representan a un determinado número de barrios que debe ser utilizada para la consecución y suministro de todo tipo de información pero especialmente la relacionada a los asuntos de interés social y comunitario que incluyen asesoría sobre aspectos que interesan a la ciudadanía.

Con él se permite no solamente el soporte de inquietudes con respecto a los servicios, sino que sirve como puente para que microempresarios realicen sus operaciones comerciales, para lo cual se recepcionan mensajes que son entregados en forma oportuna a sus destinatarios.

