



**EL PROCESO DE  
DESCENTRALIZACIÓN POLÍTICO-  
ADMINISTRATIVA EN LOS  
MUNICIPIOS PEQUEÑOS DE LA  
COSTA DEL PACÍFICO COLOMBIANO**

**THE PROCESS OF POLITICAL-  
ADMINISTRATIVE  
DECENTRALIZATION IN THE  
SMALL MUNICIPALITIES OF THE  
COLOMBIAN PACIFIC COAST**

**Mary Sol Ardila<sup>1</sup>**

Recibido: 04/09/2017

Aceptado: 23/11/2017

**RESUMEN**

El presente documento pretende analizar el impacto del proceso de la descentralización político-administrativa en los municipios pequeños de la Costa Pacífica colombiana, a partir de un tipo de estudio explicativo con un diseño de investigación cualitativo, técnicas de investigación documental y etnográfico en la cual se le realizaron entrevistas semiestructuradas a 10 (diez) directores de planeación de los diferentes municipios. Dentro del análisis se encontró que las debilidades institucionales de las administraciones territoriales de los municipios de la Costa Pacífica colombiana residen en la incapacidad que tienen para cumplir con las demandas ciudadanas, y responder a las exigencias del Estado central acordes a la Nueva Gestión Pública, presentando debilidades en cuanto a la función de la administración pública; las principales falencias tienen que ver con la presencia del personal cuya formación de base no está ligada -en la mayoría de los casos- con los temas de la administración pública, por lo que sus conocimientos son adquiridos por las presiones derivadas del ejercicio del cargo. A esto se suma la acumulación de funciones por unidad administrativa debido a la escasez de presupuesto lo que obliga a disponer de estructuras y plantas de

1. Universidad Minuto de Dios, Buenaventura-Valle, Colombia. Correo: mari-ardila@hotmail.com

2. Denominados en la categoría 6 con población igual o inferior a 10.000 habitantes.

personal limitadas, además de la ausencia de un proyecto claro para el fortalecimiento de capacidades administrativas que tomen en cuenta las necesidades y las particularidades de intervención frente a cada una de ellas.

**PALABRAS CLAVE:** Municipio, descentralización, administración pública, debilidad institucional.

**ABSTRACT:**

*This document aims to analyse the impact of the process of the political-administrative decentralization in the small municipalities of the Colombian Pacific Coast, from a type of explanatory study with a design of qualitative research, techniques Of documentary and ethnographic research in which semi-structured interviews were conducted to 10 (TEN) planning directors of the different municipalities. Within the analysis it was found that the institutional weaknesses of the territorial administrations of the municipalities of the Colombian Pacific coast reside in the inability to meet the demands of citizens, and respond to the demands of Central state in line with the new public management, presenting weaknesses in the role of the public administration; The main flaws have to do with the presence of the personnel whose basic formation is not linked-in most cases-with the subjects of the public administration, so that their knowledge is acquired by the pressures derived from the exercise of the Charge. This adds to the accumulation of functions per administrative unit due to the shortage of budgets, which obliges to dispose of structures and plants of limited personnel, in addition to the absence of a clear project for the capacity building. That take into account the needs and particularities of intervention in front of each of them.*

**KEY WORDS:** *municipality, decentralization, public administration, institutional weakness.*

## 1. INTRODUCCIÓN

Los municipios pequeños de la Costa del Pacífico colombiano se encuentran un escenario territorial donde se hace evidente los enormes desequilibrios regionales.

“La región en su conjunto presenta altos niveles de pobreza respecto del promedio nacional. Chocó es el departamento más pobre del país, en términos de ingreso, con una incidencia de 63,1%, seguido por el departamento del Cauca con 58,4%, Nariño con 47,6% y Valle del Cauca con 27,2%. Dentro de este contexto, son los departamentos más pobres, Chocó y Cauca, los que registran la menor variación porcentual de pobreza durante el periodo 2002-2013. En el primer caso, la pobreza disminuyó 7%, mientras que, en el

segundo, aumentó 1% frente a una disminución nacional del 38%” (Departamento Nacional de Planeación DNP, 2014: 605).

En cuanto a la gestión pública y de acuerdo a los resultados de esta investigación se pudo evidenciar que estos municipios se caracterizan por su déficit fiscal, y la débil capacidad para el manejo eficiente de sus competencias, acompañados de una baja capacidad de planificación del desarrollo (ausencia de banco de proyectos, incapacidad de formulación técnica de los mismos), en donde factores como, el nivel de acumulación de funciones para cada cargo, la poca formación de los funcionarios en relación con las exigencias de la administración pública, la reducida accesibilidad a sistemas de información, dotación de equipamientos, ausencia de una planta de personal permanente, los continuos cambios de la burocracia local, y la ausencia de procesos fuertes de participación “ciudadana” capaces de hacer veeduría a la gestión pública municipal, han impedido a la población el pleno disfrute y goce de sus derechos constitucionales, generando pobreza económica para todos sus habitantes y, en particular, para la población más vulnerable.

A partir del proceso de modernización el Estado colombiano ha realizado reformas de descentralización territorial (artículo 311 de la Constitución Política de 1991 y subsiguientes, la Ley 136 de 1994 y la Ley 1551), con la finalidad de otorgar las normas para el funcionamiento y mayor grado de autonomía en cuanto a las decisiones en la rama ejecutiva a las entidades municipales; sin embargo, se evidencia que el modelo normativo no ha sido consecuente, en tanto a las limitaciones y posibilidades que ofrecen los municipios en materia de capacidad institucional.

Así las cosas, dentro de la riqueza de aspectos que mueven la dinámica de la administración pública a nivel local y la sociología política, la investigación aquí propuesta, pretende responder la interrogante: ¿Cuáles han sido las condiciones locales y de la institucionalidad pública municipal que han impedido el proceso de descentralización político-administrativa en la Costa Pacífica colombiana?

## 2. REFERENTES CONCEPTUALES

En la presente investigación se hizo referencia a los conceptos descentralización, gestión pública, y administración pública, los cuales se trabajaron a partir de autores como García, Ramio & Salvador, Velázquez, entre otros. Desde hace más tres décadas Colombia ha venido apostando a la descentralización como estrategia de reforma político-administrativa del Estado, al fortalecimiento de las instituciones territoriales y a la entronización del

ámbito local como escenario importante de realización de propuestas de desarrollo.

La descentralización a nivel municipal se constituyó en una orientación obligatoria donde en muchos casos fue deficiente ya que los recursos permanecieron más centralizados que las responsabilidades asignadas, o porque se constituyó en una estrategia para descentralizar el conflicto que expresaban los movimientos sociales que afrontaba el país en la década de los ochenta. En muchos casos se les asignaron responsabilidades a sistemas institucionales locales que ya presentaban debilidades en su capacidad de gestión y que tenían limitaciones para realizar una gestión participativa porque estaban sujetos a reglas propias del clientelismo.

En este sentido ¿hasta qué punto los municipios son autónomos? si bien es cierto que con la Constitución Política de 1991 se adjudicaron y se reformaron diferentes leyes en la búsqueda de una descentralización política, administrativa y fiscal para las entidades territoriales, los gobiernos municipales encuentran muchas restricciones para ejercer y ejecutar las diferentes estrategias.

“A pesar de los esfuerzos por profundizar la autonomía territorial, los gobiernos locales no han podido aprovechar con suficiencia los espacios abiertos por la Constitución del 91, manteniéndose en el círculo vicioso de la dependencia centralista; unas veces ha sido por los intereses de la política tradicional y la corrupción local, otras veces dominados por una visión de corto plazo y, casi siempre, asfixiados por las responsabilidades que el nivel nacional les asigna bajo una descentralización que privilegia la desconcentración y pocas veces el fortalecimiento de las capacidades locales” (Procuraduría General de la Nación 2011: 11).

En los municipios pequeños de la Costa del Pacífico colombiano los recursos son menores<sup>3</sup>, provocando una frustración por parte de los funcionarios públicos acorde con las exigencias del cumplimiento de la Ley 715 de 2001. Becerra argumenta que “la Ley 617 de 2000 y la Ley 715 de 2001 se estableció como una alternativa para tratar de salvaguardar los recursos de los entes territoriales y enmarcarlos dentro de unos procesos adecuados, que buscan que dichas entidades utilicen de la mejor manera: eficaz y eficiente, los pocos o muchos recursos que maneja, con el único objetivo de buscar un mejor aprovechamiento de los mismos, que den como resultado mayor

3. Según la Ley 617 de 2000 los municipios ubicados en categoría 6 son aquellos con población igual o inferior a 10.000 habitantes y con ingresos anuales no superiores a 15 smmv.

desarrollo y progreso para su región y frenar, en cierta forma, aspectos negativos como la corrupción y los manejos políticos que impiden que los entes territoriales crezcan y brinden mejores oportunidades a sus comunidades” (Becerra 2003).

Sin embargo, a nivel administrativo quedan muchos vacíos en cuanto a la cantidad de personal y un sobrecargo en las labores de los funcionarios generando como resultado el impedimento de la realización eficiente y eficaz de las estrategias que demanda la gestión pública; además, no se comprueban avances sustantivos en materia de fortalecimiento de las entidades territoriales locales y menos del mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes. A pesar de la copiosa normatividad existente y de la gran cantidad de programas implementados para mejorar la calidad de vida de las poblaciones de estos municipios, se cuestiona el alcance de las políticas públicas de descentralización y la eficiencia de los procedimientos utilizados para hacerlas efectivas.

Velásquez argumenta (2012) que, aunque en circunstancias disímiles y a ritmos diferentes, en todo el país la descentralización ha jugado un papel protagónico en la relación Estado –ciudadano. Hoy, después de treinta años de descentralización en Colombia, sigue siendo un proceso inacabado, lleno de incertidumbres y avatares sobre todo en los territorios “pobres” y de frontera, donde pareciera que el día a día se convirtió en una “ruta de ensayo y error”; lo único seguro, es que el proceso de descentralización es irreversible pese a toda las dificultades como la clientelización de la política, falta de articulación entre el Estado y la sociedad y, sobre todo, la presencia permanente de conflicto social y político, han desencadenado graves problemas de gobernabilidad y profunda debilidad institucional haciendo inviable el presente y el mediano plazo de estos municipios.

Y aunque dentro del aspecto nodal de la reforma municipal se constituyó el cambio al régimen de las territorialidades locales<sup>4</sup> hoy haciendo un balance, al menos para los municipios objeto de la presente investigación, parece que se estuviera ante un fracaso. En los municipios de la Costa Pacífica, se evidencian gobiernos débiles y poco democráticos<sup>5</sup> en especial los ubicados en las zonas de periferia, los cuales no han tenido en sus instituciones esta-

4. Los cuales involucraba aspectos fundamentales como: devolución de los recursos a los municipios, la definición de competencias y funciones de las administraciones y el acercamiento de las comunidades al Estado local mediante la innovación de medidas orientadas a la búsqueda de la participación ciudadana en los asuntos locales, participación que contribuyera con el mayor legitimidad y respaldo ciudadano a las instituciones estatales.

5. Son definidos como regímenes electorales que no son ni completamente autoritarios, ya que se encuentran dentro de un país democrático que garantiza libertades civiles y competencia partidaria a través de elecciones, ni totalmente democráticos, porque la capacidad de la oposición subnacional para vencer electoralmente al partido en el gobierno se encuentra seriamente disminuida (Degiustti. 2015).

tales los resultados esperados, quizás porque se han implementado estrategias y modelos propios de la modernidad, en territorios que no han tenido un proceso de modernización, en donde prácticas como el clientelismo y la corrupción han hecho que cada vez sean más altos los niveles de pobreza, la baja calidad en la educación, los altos índices de violencia, problemas graves en cuanto a la atención de la salud, y los servicios básicos (ver anexos tabla 2). Además, según la Procuraduría General de la Nación durante el periodo 2011 a 2014 el informe de gobierno abierto (IGA) generó alertas tempranas sobre posibles actos de corrupción dentro de las administraciones locales.

Así mismo de la inserción de grupos armados legales (Fuerzas Armadas de Colombia) e ilegales (guerrillas, bandas criminales, etc.) que actúan con mayor fuerza contra la población civil aprovechando la frágil y escasa relación entre el Estado Nacional - local, para acentuar episodios de violencia, el apoderamiento y manejo de estas instituciones estatales por parte de estos grupos y por ende la violación de los derechos humanos, flagelo que se ha ido agudizando con lo que Gearóid Ó Loingsigh llama el proceso de “la reconquista del Pacífico” (Gearóid Ó Loingsigh 2013), que es la acción perpetuada de manera legal (políticas neoliberales deslegitimadas por la población) e ilegal, los cuales mediante el uso de la violencia buscan la apropiación de estos territorios para la expansión de sus intereses, generando situaciones que obligan a las comunidades a hundirse en la pobreza extrema y al destierro. Frente a estos desafíos que presentan los municipios pequeños de la Costa Pacífica colombiana, el ejercicio de la administración pública demanda mayor importancia ya que del logro de una gestión pública eficiente y eficaz, depende el desarrollo de sus comunidades.

El siguiente concepto a precisar es gestión pública. Aquí se retoman las conceptualizaciones de Sánchez, Ariel y la de la Escuela Superior de Administración Pública para luego hacer los énfasis pertinentes. En palabras de Sánchez (2001), “es el conjunto de aptitudes que tienen por objeto conservar la organización del Estado, tomando en cuenta su diversidad territorial, demográfica, económica, política y social para proporcionar que sus facultades, sistema volitivo y vitalidad institucional se conjuguen para asegurar su supervivencia óptima” (pág. 53); Ariel (1997) argumenta que la gestión pública es “el conjunto de decisiones de coordinación y motivación de las personas para alcanzar los fines de la organización estatal (eficiencia y equidad) dentro de las restricciones del marco jurídico-político” (pág. 20). Mientras que la Escuela Superior de Administración Pública ESAP (2007) afirma que la: gestión pública está directamente asociado a los resultados que logre una Administración, y se ha definido como: proceso dinámico, integral, sistemático y participativo, que articula la planificación, ejecución,

seguimiento, evaluación, control y rendición de cuentas de las estrategias de desarrollo económico, social, cultural, tecnológico, ambiental, político e institucional de una Administración, sobre la base de las metas acordadas de manera democrática (Pág.6).

Es por ello que Sánchez (2001) advierte una diferencia entre gestión pública y la administración pública, en el sentido en que estas operan cuando se necesitan respuestas no rutinarias y cuando el control resulta inoperante es ahí donde entran en juego las características de la gestión: ingenio, creatividad, riesgo y resolución de conflictos, la gestión es una categoría intermedia. Además, supone la aceptación de la responsabilidad de dirigir un sistema cuando no es posible el control, y cuando los procesos ecológicos espontáneos producen resultados poco satisfactorios. Es un proceso de adaptación que avanza por experimentación, aprendizaje e innovación, en un entorno cambiante.

De esta manera, la gestión debe orientarse al mejoramiento de las condiciones de vida y a la reducción de la pobreza, lo cual a su vez implica la obtención de resultados en distintos sectores –mejorar el nivel educativo, las coberturas y la calidad educativa; la cobertura de afiliación al régimen subsidiado de salud, la mayor cobertura de vacunación; mejorar la cobertura, calidad y continuidad del servicio de acueducto; aumentar la cobertura de la red vial pavimentada; etc.– y, por lo tanto, que el municipio ofrezca un conjunto de productos y servicios.

### 3. METODOLOGÍA

La investigación parte de un estudio descriptivo y explicativo, con un enfoque o método de investigación, cualitativo utilizando la técnica de recolección de información: revisión documental y etnográfico, en el cual se realizaron entrevistas semi-estructuradas dirigidas a 10 directores de las secretarías de planeación de diferentes municipios de la Costa Pacífica colombiana, durante el periodo de 2012-2015. Las entrevistas se organizaron a partir de las siguientes categorías de análisis: planeación municipal, banco de programas y/o proyectos, proyectos de inversión, fortalecimiento institucional, sistema de información, acceso a internet y conectividad. Es importante aclarar que debido a los problemas de accesibilidad no se pudieron realizar entrevistas personales a los directores de planeación de cinco (5) municipios: sin embargo, a través de conversaciones telefónicas y vía email se pudo lograr conseguir información importante para la investigación.

#### 4. RESULTADOS

El trabajo de campo realizado en la presente investigación, evidencia municipalidades altamente ineficientes con una baja oferta pública de servicios. La crisis municipal de la década del ochenta, después de 30 años, todavía se conserva y -en muchos casos- se ha hecho más compleja por la entrada en escena de nuevos actores: el narcotráfico, el paramilitarismo y las guerrillas. Además, por las diferentes dificultades<sup>6</sup> que han tenido las comunidades afro e indígenas dentro del proceso de apropiación de la nueva legislación vigente post Constitución de 1991 en relación con los diferentes tipos de derechos.

Las causas objetivas de esta problemática existentes desde hace más tres décadas, aún se conservan, eso es lo que se puede constatar al entrevistar a los directores de las secretarías de planeación de los municipios de estudio durante el periodo de 2012-2015, en donde se identificó la siguiente situación dentro del uso del aparato de la administración pública.

##### • PLANEACIÓN MUNICIPAL

La planeación como columna vertebral de la gestión pública municipal, no ha cumplido su razón de ser en estos territorios. En este sentido ha existido incapacidad para adecuar la gestión acorde con las características contextuales de cada municipio.

En estos municipios no se puede negar que haya existido un proceso descentralizador, en el marco que la ley establece, pero no existe un proceso democratizador. Las localidades no despegan en serio<sup>7</sup> y en muchos casos no se acomodan a la realidad del proceso de descentralización, asumiendo solo las competencias de decisiones menos comprometedoras y menos costosas en términos sociales, económicos y políticos.

Los directores de las oficinas de planeación de los municipios involucrados en esta investigación expresaron ser conscientes de la importancia del ejercicio de la planeación municipal para el desarrollo de la administración pública local. Esta constituye el punto de partida del proceso de la gestión

6. Falta de conocimiento de la Ley 70 por parte de las comunidades, lo que ha impedido el empoderamiento de las facultades asignadas y debilidad para la conformación de los consejos comunitarios, siendo la Ley 70 de 1993 legislación que ampara a los afros, la cual conforma según el censo de 2005 el 70% del total de la población del Pacífico colombiano, de igual manera se evidencian debilidades dentro de los resguardos indígenas para la conformación de los cabildos indígenas.

7. Según el informe del Departamento Nacional de planeación (DNP) los indicadores de medición a la gestión pública durante el periodo de 2011- 2014 mostraron niveles de eficacia y eficiencia dentro del rango medio y bajo, lo que refleja la incapacidad que tienen estos municipios para responder al desarrollo de sus comunidades.



pública, por ende, reconocen la importancia de la formulación de los planes de desarrollo técnicamente diseñados, con la participación de los ciudadanos y acorde a la Constitución Política de 1991 y la Ley 152 de 1994.

“En las administraciones municipales existen oficinas que funcionan dentro de la secretaría de planeación. En el municipio de López, varias dependencias funcionan bajo una misma dirección. Es el caso de la oficina de planeación y de infraestructura que están bajo una misma dirección, y esto se debe a que el municipio es de categoría 6. Luego, en términos de manejo presupuestal y de funcionamiento, los recursos son mínimos para tener un director por dependencia por eso están agrupadas” (Director de Planeación de López, entrevista personal, diciembre 20 de 2015).

En cuanto a la elaboración de los planes de desarrollo municipal, como principal estrategia dentro de la planeación, los directores de planeación sostienen que estos instrumentos constituyen la base orientadora en la cual se trabaja durante los cuatro años de cada periodo de gobierno y queda de insumo para el siguiente periodo, por ello en su momento fue necesario el acompañamiento de asesores externos. Del mismo modo, argumentan la necesidad de que el Estado central, a través de la oficina del Departamento Nacional de Planeación, se haga presente de manera permanente con los asesores ya que no es suficiente la asesoría ofrecida durante la realización del plan de desarrollo, sino que también deberían estar presente durante todo el periodo de gobierno, liderando estrategias de fortalecimiento institucional.

Otro factor que muestra debilidades en cuanto a los procesos de planeación es que el 80% de los servidores públicos de las administraciones locales son de libre nombramiento y remoción, lo que implica que en cada cambio de alcalde, el gabinete de secretarios es renovado dejando de lado el trabajo realizado por su antecesor. Por ejemplo, en el municipio de Guapi, en el periodo de 2012-2016, se cambió tres veces de alcalde, lo que implicó una renovación de los principales servidores públicos.

La situación es peor ante la evidente falta de participación ciudadana activa que haga presión para el cumplimiento de los programas de gobierno y seguimiento a la ejecución de lo plasmado en los planes de desarrollo municipales, si bien es cierto que dentro de estos territorios existen organizaciones sociales capaces de hacer veeduría a las acciones desarrolladas dentro de las administraciones locales, en la mayoría de las situaciones estas son cooptadas por redes clientelistas o han sufrido algún tipo de presión por parte de los grupos al margen de la ley (guerrilleros y bandas criminales).

Frentes a estos desafíos que presenta el ejercicio de planeación municipal es importante la implementación de estrategias encaminadas a crear bases sólidas, estables y con visión a corto y largo plazo en cuanto a la inversión y las finanzas, es ahí donde nace la idea de la creación de los bancos de proyectos.

#### **· BANCO DE PROGRAMAS Y/O PROYECTOS.**

El banco de programas y proyectos de inversión municipal es un instrumento dinámico de planeación que registra los programas y los proyectos de viabilidad técnica, ambiental, socioeconómica y legalmente susceptibles de ser financiados con recursos públicos, en el territorio municipal. Permite concretar y darles coherencia a los planes de desarrollo, así como realizar labores de análisis y ejecución de las inversiones públicas, del seguimiento y evaluación de los resultados.

En tal sentido, el banco debe contribuir con el mejoramiento de la gestión desempeñada por la administración municipal, mediante la implementación de metodologías de formulación de proyectos y aplicación de sistemas de información que faciliten el estudio, análisis y ejecución de los programas y proyectos de inversión pública del municipio en la búsqueda de elevar la calidad de vida de la población.

En los municipios pequeños de la Costa Pacífica, el ejercicio de planeación es limitado al cumplimiento formal de la norma (Ley 152 de 1994), según los hallazgos encontrados en la investigación.

“Hemos estado trabajando en implementar el software, sin embargo, para realizarlo de acuerdo con lo estipulado por el Departamento Nacional de Planeación hemos tenido deficiencia: el coordinador del proyecto, encargado de su creación no se ha dedicado a eso; además, hemos tenido problemas con los equipos debido a la continuidad en el fluido eléctrico que si bien es permanente en ocasiones es intermitente” (Director de Planeación del Municipio de Bahía Solano, entrevista personal, 22 de diciembre de 2015).

Ninguno de los municipios contaba con un banco de programas y proyectos de inversión municipal, lo que implica que las ejecuciones de sus programas de inversión se tengan que hacer desde base de datos diseñadas a nivel municipal, lo que puede generar un riesgo para que muchos de los proyectos ejecutados obedezcan a favor clientelar de la coyuntura.

“Aquí cada secretaría maneja un sistema de bases con proyectos,

los cuales se van ejecutando de acuerdo con las necesidades que vayan apareciendo, siendo la principal base el plan de ordenamiento territorial donde se supone que están todos los ejes del municipio, el problema es que en muchas ocasiones esta desactualizado” (Director de Planeación del Municipio del Charco, entrevista personal 25 de noviembre de 2015).

Los funcionarios argumentaron que se está trabajando en la implementación de esta herramienta de planeación ya que son conscientes de su importancia al momento de realizar sus funciones, sin embargo, se pudo constatar que es un proceso al cual no se le ha prestado mayor interés por los servidores públicos, específicamente por los alcaldes.

“En estos momentos se está buscando ayuda de asesores del Departamento Nacional de Planeación para que nos acompañe en todo el proceso, para que todas esas dificultades que han ocurrido en el pasado no sigan ocurriendo o si sigue ocurriendo haya una entidad que se pueda hacer cargo de resolver” (Director de Planeación del Municipio de Guapi, entrevista personal, 21 de diciembre 2015).

La ausencia del banco de programas y proyectos de inversión municipal se constituye en una falencia al momento de ejecutar los proyectos de inversión socioeconómicos y la pérdida de oportunidades de desarrollo. Además, puede conllevar a que:

1. Las instancias nacionales se enteren tardíamente de mejores opciones de inversión.
2. Los proyectos rechazados en un nivel sean aceptados en otros.
3. Manejo personal y no institucional de información de proyectos.
4. Duplicidad de esfuerzos en pre-inversión.
5. Escasa confiabilidad y calidad de la información.
6. Manejo no sistemático de la información.
7. Decisiones de inversión no acertadas.

Los bancos de proyectos en las entidades territoriales se convierten en una herramienta importante ya que se puede hacer compatible la planeación con la ejecución, a través de un sistema que oriente la inversión hacia la generación de beneficios netos, que tenga unas metodologías uniformes de evaluación ex -ante y que brinde un lenguaje común respecto al manejo de la pre-inversión.

Los municipios deben dar cumplimiento a la Ley 152 de 1994, en materia de banco de programas y proyectos de inversión municipal, ya que esto ayudaría a la aprobación con más confiabilidad de los diferentes proyectos presentados ante los organismos gubernamentales (Fondo Nacional de Regalías, gobierno departamental y nacional, y Departamento Nacional de Planeación, etc.) teniendo en cuenta que existe una desconfianza fiscal para estos municipios por parte de estas entidades ya que:

“El proceso descentralizador conllevó a que las entidades territoriales percibieran más recursos por parte del Gobierno Nacional Central; los departamentos y municipios no estaban preparados para asumir las nuevas obligaciones, dentro de las que se encuentra la implementación de una política fiscal adecuada. Por consiguiente, la Constitución dio vía libre a los entes territoriales para que se endeudaran para la financiación de grandes proyectos de inversión; facultad que complicó más la situación financiera de éstos” (Álvarez 2016: 7).

En este sentido la puesta en marcha del banco de programas y proyectos de inversión municipal conllevaría a generar capacidad institucional en las administraciones locales, a formar una cultura de planeación, ejecución y control, la cual pueda dar respuesta a la situación fiscal de estos municipios

#### **• FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL**

El fortalecimiento institucional a nivel municipal es responsabilidad de muchos actores: de las autoridades locales que han sido elegidas para garantizar el bienestar de la población y hacer primar el interés colectivo sobre el particular, de la ciudadanía local que debe vigilar de cerca, con lupa y compromiso, las acciones de sus elegidos y el uso de los recursos públicos con los que se gesta su desarrollo y del gobierno nacional que debe garantizar que la modernización del Estado llegue al nivel municipal, dando herramientas, acompañando y respetando los procesos de autonomía local como una forma de promover la democracia y contribuir al equilibrio de poderes (Cardona, 2012).

Los recursos humanos de las administraciones presentan dificultades para cumplir de buena forma sus funciones, ya que hay funcionarios que no cuentan con la capacitación adecuada ni los conocimientos suficientes para enfrentar los desafíos de la gestión pública territorial, es ahí donde nace la necesidad de contratar al servidor público por medio de la carrera civil. Además, por tratarse de municipios ubicados en la categoría 6, la contra-

tación de personal debe ajustarse a la Ley 617 de 2000, la cual da un tope establecido por municipio lo que conlleva a que haya una acumulación de funciones por cargo.

“No podemos decir que no hay personal calificado y capaz porque si lo hay, el problema es que también hay gente que necesita capacitación para ejercer la función pública, por eso insisto en políticas del gobierno central debe ayudar al fortalecimiento de las instituciones del Estado local” (Director de Planeación del Municipio del Charco, entrevista personal, 15 de diciembre 2015).

De manera conjunta, los directores de las oficinas de planeación de los municipios exponen que las administraciones no contaron con una estructura administrativa adecuada para la formulación y desarrollo de los planes de desarrollo 2012- 2015.

A través del artículo 16° del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 se formuló el programa para la generación y fortalecimiento de capacidades institucionales para el desarrollo territorial, con la coordinación y ejecución del Departamento Nacional de Planeación, del que se beneficiarán alcaldías, gobernaciones, grupos étnicos, cuerpos colegiados y a la sociedad civil. Como acciones inmediatas de este programa se contempló la asistencia técnica a las entidades territoriales en materias de formulación de planes municipales, distritales y departamentales de desarrollo para el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, atención integral a las Víctimas del Desplazamiento Forzado por la violencia, gestión del riesgo por cambio climático, planes de desarrollo de las entidades territoriales y formulación de proyectos regionales estratégicos.

El objetivo común consistía en el apoyo a las administraciones municipales más pequeñas y con mayores niveles de pobreza en la elaboración de sus planes de desarrollo, teniendo como referencia metodológica las guías de la Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible y como referentes de contenido las guías y políticas sectoriales. Sin embargo, al finalizar el periodo de gobierno 2012-2015 los resultados todavía no han tenido los impactos esperados, ya que existe una constante preocupación por la falta de formación y capacitación de los grupos de trabajo dentro de las administraciones locales. También se hace referencia a la necesidad de una plena autonomía en cuanto al uso de los recursos fiscales para que sean las mismas administraciones las que decidan cuándo y con quién se quieren capacitar, ya que son conscientes de que a partir de este ejercicio técnico se posibilita el fortalecimiento institucional y se logran mejorar los niveles de desarrollo.

“Nosotros tuvimos una funcionaria de la secretaria de control interno quien lideró el fortalecimiento institucional; desafortunadamente, renunció y entró otro señor con menos interés sobre el tema, pero realmente el Alcalde es quien debe de liderar los procesos de fortalecimiento” (Director de Planeación del Municipio de Timbiquí, entrevista personal, 18 de diciembre 2015).

Los municipios de la Costa Pacífica presentan múltiples limitaciones para dar cumplimiento al desarrollo regular de su gestión pública municipal. De acuerdo con los resultados de las entrevistas estos municipios muestran problemáticas como las anotadas en la tabla 2:

**TABLA 2. ÁREAS DONDE SE NECESITA APOYO**

CONSECUCCIÓN DE FUENTES DE FINANCIACIÓN	GESTIÓN FINANCIERA Y CONTABLE
INVERSIÓN SOCIAL	INFORMACIÓN PARA LA CONSECUCCIÓN DE RECURSOS DE INVERSIÓN SOCIAL
ELABORACIÓN DE DIAGNÓSTICOS INSTITUCIONALES	INSTAURACIÓN DE BANCO DE PROYECTOS
FORMULACIÓN Y GESTIÓN DE PROYECTOS DE INVERSIÓN	ASESORÍA TÉCNICA Y ADMINISTRATIVA
GESTIÓN DE RECURSOS A NIVEL DEPARTAMENTAL	ASESORÍA JURÍDICA PARA LA ATENCIÓN A LA COMUNIDAD EN GENERAL
GESTIÓN PRESUPUESTAL	RECUPERACIÓN DE CARTERA PREDIAL IMPUESTO DE INDUSTRIA Y COMERCIO
EJECUCIÓN DE INTERVENTORÍAS DE OBRAS CIVILES	ELABORACIÓN DE TABLAS DE RETENCIÓN ARCHIVÍSTICA Y DOCUMENTAL
CAPACITACIÓN A CAMPESINOS Y FUNCIONARIOS PÚBLICOS	RENDICIÓN DE CUENTAS

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA.

La tabla anterior muestra una radiografía sobre las necesidades que tienen estas administraciones para poder mejorar su capacidad de funcionamiento lo que hace evidente las palabras de García (2012) el cual alude que en Colombia hubo un error con la importación de modelos que no cuentan con la madurez contextual necesaria para que produzcan los resultados esperados en donde tenemos instituciones modernas que rigen en un país que no siempre es moderno.

La disparidad entre instituciones modernas y sociedad premoderna es particularmente evidente cuando se observa el país desde el punto de vista territorial o geográfico. En todos los territorios municipales hay alcaldías, juzgados, consejos y personerías, pero no en todos existe la fortaleza institucional que corresponda a lo previsto por la ley y la demanda de los ciudadanos. Dicho en otros términos, buena parte del territorio nacional carece de las condiciones fácticas necesarias –paz social, infraestructura, cultura ciudadana, capacidad burocrática, etcétera–, que permiten el arraigo y el funcionamiento de dichas instituciones.

## • PARTICIPACIÓN CIUDADANA

En los municipios del Pacífico colombiano es importante y urgente la creación estrategias encaminadas a una reconciliación entre la ciudadanía y Estado local<sup>8</sup> la cual fortalezca la presencia de los ciudadanos en todo el proceso de la organización y de la función pública para la búsqueda del mejoramiento de las condiciones de vida de la población.

“Al momento de la formulación del Plan de Desarrollo Municipal 2012-2015 fue muy activa la participación ciudadana, especialmente, por parte de los que residen en las cabeceras municipales. Sin embargo, debido a condiciones geográficas y económicas fue muy difícil trabajar con los de la zona rural” (Director de Planeación del Municipio de López, entrevista personal 20 de diciembre 2015).

Cuando los funcionarios municipales hablan de muy activa participación ciudadana, es pertinente preguntar ¿a qué se refieren?

“Dentro del proceso de la formulación de los planes de desarrollo municipales se realizaron varias secciones con algunos líderes sociales; sin embargo, fue algo que no pasó de la aplicación formal de la normatividad. En esos encuentros, se completó el grupo que conformarían los Consejos Territoriales de Planeación municipal; es decir, se eligió a los representantes de los sectores que por Ley tenían vencido su periodo. No obstante, en realidad su participación en las decisiones administrativas es nula” (Director de Planeación del Municipio de Timbiquí, entrevista personal, 18 de diciembre de 2015).

Lo anterior evidencia varios aspectos: primero, que no hay un trabajo conjunto entre ciudadanía y el aparato municipal. Los mecanismos de participación ciudadana no pasan de la aplicación de la normatividad y si lo hacen es a través de tutelas, derechos de petición y querrelas, lo que implica un nivel de participación ciudadana importante, sin embargo, en los asuntos políticos se hace de manera muy tímida.

Al momento de la creación de los planes de desarrollo locales y por cumplimiento a la Ley 152 de 1994 las administraciones locales deben de tra-

8. Los municipios de la Costa Pacífica colombiana conservan población indígena con territorialidad del resguardo y con la institución del Cabildo, la estructura del poder local se caracteriza por bipolaridad del poder, en tanto que existen dos centros de poder, con toda una dialéctica allí implicada (Rojas, 1990). Además los consejos Comunitarios conservan autonomía sobre manejo de recursos económicos no municipales, generando una tensión que en el poder político el cual contrasta con la eficiencia en manejo de recursos económicos de los municipios.

bajar con la comunidad se hacen las convocatorias y por ende se empieza a seccionar con ellos, sin embargo, luego de la aprobación de los planes de desarrollo la ruta de trabajo entre la comunidad y los servidores públicos no es clara.

“Lo que pasa es que en estos territorios hay una herramienta que no utilizamos como es la que tienen los consejos comunitarios donde los planes de manejos de recursos se suponen son que los planes de desarrollo de cada corregimiento y si eso se incorpora en el plan de desarrollo sería mejor, pero generalmente no se hace porque los consejos comunitarios no lo hacen o lo que está ahí planteado son ideas particulares” (Director de Planeación de Guapi, entrevista personal, 21 de diciembre 2015)

Existe un choque entre los diferentes actores de poder de estos municipios (administraciones locales, consejos comunitarios, cabildos indígenas) en esta dinámica al interior de cada organización hay debilidades profundas en cuanto a su funcionamiento, lo que se ve reflejado en su incapacidad para lograr establecer una ruta específica entre los tres dominios la cual les permita trabajar de manera conjunta para mejorar las necesidades socioeconómicas de sus localidades.

#### **- SISTEMA DE INFORMACIÓN, ACCESO A INTERNET Y CONECTIVIDAD.**

Dentro del proceso de modernización de las administraciones públicas es importante la implementación de las Tecnologías de la información y comunicación en especial en los gobiernos locales los cuales tienen mayor cercanía con las comunidades.

Entrando en esta lógica el Estado colombiano a través del CONPES 3072 de 2000 generó la política pública la cual llamo

“agenda conectividad” esta se realizó con la intención de masificar el uso de las Tecnologías de la Información y con ello aumentar la competitividad del sector productivo, modernizar las instituciones públicas y de gobierno, y socializar el acceso a la información, siguiendo los lineamientos establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo 1998 - 2002 (comunicaciones, 2000, pág. 5).

Entre las estrategias establecidas dentro la política pública se encuentra la del gobierno en línea.

Gobierno en línea es el nombre que recibe la estrategia de gobier-



no electrónico (*e-government*) en Colombia, que busca construir un Estado más eficiente, más transparente y más participativo gracias a las TIC. Esto significa que el Gobierno: prestará los mejores servicios en línea al ciudadano, logrará la excelencia en la gestión, empoderará y generará confianza en los ciudadanos, impulsará y facilitará las acciones requeridas para avanzar en los Objetivos de Desarrollo Sostenible, facilitando el goce efectivo de derechos a través del uso de TIC (Gobierno en línea, 2015)

Dentro de esta dinámica se crearon para las diferentes entidades territoriales páginas web correspondientes para cada municipio con la intención de poner a disposición de la comunidad información correspondiente a cada administración.

Al momento de realizar las entrevistas a los diferentes directores de la secretaría de planeación municipal argumentaban que la página existe, sin embargo en la mayoría de los municipios los datos están desactualizados, arguyen que uno de los motivos se deriva a que de acuerdo con la capacidad presupuestal del municipio y su regularización a través de la Ley 617 de 2000, no tienen la posibilidad de contratar personal capacitado para que realice las acciones de actualización de la misma, además de la falta de continuidad de apoyo por parte del ministerio de telecomunicaciones.

“La única información actualizada en el municipio, es la referente a lo financiero la cual se encuentra en un aplicativo que se llama PRECOM, el resto de la información perteneciente a: Población y demográfica, Administrativa, contable, financiera, presupuestal, Sectorial- seguridad, educación, salud, vivienda, vías, es más fácil encontrarlas en Popayán (ciudad capital) y en base de datos de entidades nacionales como el DNP” (Director de Planeación del Municipio de Timbiquí, 18 de diciembre de 2015).

Del mismo modo argumentan que la documentación relacionada con la memoria de las administraciones se encuentra en un 70% impresa, y el resto en medios magnéticos, los archivos se pueden dañar o perder y es una información difícil de recuperar. Luego, no podrían recuperar la memoria histórica, en este sentido se refleja una debilidad en los procesos de modernización de la administración pública. A esta problemática se suman las condiciones tropicales de la región; que implica que la información impresa también se deteriora con facilidad, poniendo en peligro la historia administrativa de los municipios.

“En estos municipios el servidor público cuando se va, se lleva

parte de la información que maneja. Por ejemplo, a mí me tocó buscar información en Popayán, tratando de hacer el informe final del cuatrienio” (Director de Planeación del Municipio de Guapi, entrevista personal 21 de diciembre 2015).

Parfraseando a Ramio & Salvador (2005) los cuales argumentan que la implantación de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) está desempeñando un papel importante en los procesos de transformación de los gobiernos y especialmente, en aquellos que tradicionalmente son los más cercanos al ciudadano.

De acuerdo con información del programa gobierno en línea en el informe entregado del 2015, los municipios de la Costa Pacífica contaban con un promedio de un 43% de información obligatoria publicada en línea, 52.8% sitio web oficial de la entidad accesible y usable, 50% ejercicios de rendición de cuentas soportados en medios electrónicos, 28.5% conjuntos de datos abiertos publicados, actualizados y difundidos, 21% monitoreo de conjuntos de datos abiertos, datos que demuestran que todavía hay mucho que trabajar para que la estrategia de gobierno se vea reflejada dentro del proceso de modernización de las administraciones públicas.

En este sentido Ramio & Salvador (2005) argumentan que las Tics no son más que una nueva expresión de la importancia que están cobrando los denominados factores intangibles, como el conocimiento, la capacidad de innovación y adaptación, la creatividad, la calidad o las actitudes. En este contexto, se plantean nuevos retos a los gobiernos locales, porque detrás de los supuestos potenciales de desarrollo de la era del conocimiento que las consecuencias derivadas del fenómeno de la sociedad de la información y de la importancia de alcanzar un nivel de competitividad destacado con las Nuevas Tecnologías de la Información y la Comunicación.

Del mismo Ramio & Salvador (2005) arguyen que la no implementación como estrategia de gobierno se convertirá en uno de los elementos externos que conllevan a una debilidad institucional, por ende, proponen:

1. Introducir en la agenda política la utilidad de las TIC's como instrumento de planificación, coordinación, control y evaluación de las nuevas redes públicas-privadas de prestación de servicios públicos.
2. Utilizar las TIC como mecanismo interno de control silencioso, poco burocratizado y efectivo.

3. Debe pensarse en nuevos perfiles profesionales, vinculados a un sistema de función pública.
4. Propuestas de diseño organizativo de las unidades de TIC's en el contexto organizativo de las administraciones públicas.

#### **- RECURSOS PROPIOS**

Los municipios de la Costa Pacífica, según datos del Departamento Nacional de Planeación, son dependientes en 80% de los recursos que les transfiere el Estado para su funcionamiento. En estas localidades la consecución de recursos propios es deficiente, además las condiciones geográficas y socioeconómicas hacen que estos municipios carezcan de opciones para generar renta.

En cuanto al manejo de la cartera predial, los esfuerzos por consolidar un cobro de catastro por parte de las administraciones locales no han generado los resultados esperados.

“En Timbiquí se hizo la formación catastral, en el año 2003, en la parte urbana y rural, pero ahora las actualizaciones solo lo se han hecho para la zona urbana; entonces el predial se cobra solo en parte urbana al Estado nacional se le cobra lo de la zona rural correspondiente a los territorios indígenas, eso lo tiene que pagar el ministerio de hacienda, si hay recaudo, pero la cifra es muy baja” (Director de Planeación de Timbiquí, entrevista personal 18 de diciembre de 2015)

Los secretarios de planeación exponen que en un momento se realizó el censo predial y se generaron las facturas, pero las limitaciones de personal imposibilitaron la continuidad en el ejercicio. Además, factores como la falta de cultura de pago por parte de los habitantes se ha convertido en otra problemática, y en la zona rural el cobro del impuesto predial es irregular, debido a que no existen bases de datos actualizadas.

“En el caso como del pago del impuesto predial no existe una cultura de pago, se han hecho capacitaciones, pero se está haciendo el ejercicio y se le manda el recibo con descuentos hay gente que paga, pero hay gente que no lo hace porque dice que no tiene plata para comer mucho menos para pagar” (Director de la Oficina de Planeación del Municipio de Timbiquí, entrevista personal 18 de diciembre de 2015).

En los casos especiales de los territorios, donde exista la figura de los resguardos indígenas, el artículo 184 de la Ley 223 de 1995, señala la obligación de la nación a girar, anualmente, las sumas del Impuesto Predial Unificado (IPU), a los municipios o distritos donde estos existan.

Así mismo, el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, en el artículo 255, ordena la compensación a territorios colectivos de comunidades negras.

“A partir de la vigencia fiscal de 2017, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público girará anualmente a los municipios en donde existan territorios colectivos de comunidades negras al momento de entrar en vigencia la presente ley, las cantidades que equivalgan a lo que tales municipios dejen de recaudar por concepto del impuesto predial unificado, según certificación del respectivo tesorero municipal, para efectos de dar cumplimiento a lo aquí dispuesto, la tarifa aplicable para los territorios colectivos de comunidades negras será la resultante del promedio ponderado de las tarifas definidas para los demás predios del respectivo municipio o distrito, según la metodología expedida por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC). El Gobierno Nacional definirá el esquema mediante el cual se iniciarán progresivamente los giros a las entidades territoriales con previo estudio de las condiciones financieras y de entorno de desarrollo de cada municipio” (DNP 2015: 102).

Sin embargo, los síntomas en cuanto a la consecución de ingresos de estos municipios determinan que estos territorios pueden entrar en lo que se denominan en pereza fiscal lo cual es la baja participación de los ingresos que cada región es capaz de generar individualmente -“ingresos propios”- en los ingresos totales de la región, y por lo tanto como una alta dependencia de recursos provenientes de otras fuentes.

Penning, citado en Cortes & Vargas (2012) argumenta que el esquema actual de descentralización en Colombia mantiene la dependencia de los gobiernos locales con el nivel nacional y desincentiva el recaudo de impuestos locales. De acuerdo a las entrevistas realizadas a los directores de las secretarías de planeación se pudo corroborar que en estos municipios los servidores públicos han descuidado la opción de crear estrategias para la consecución de recursos propios. Si bien es cierto que existen otros problemas - mencionados anteriormente- que no dejan que, en estos territorios, las políticas de descentralización sean eficientes, los asuntos fiscales se convierten en uno de los mayores obstáculos, primero para su funcionamiento ya que deben de someterse a la Ley 715 de 2001 generando problemas hasta para la contratación de recursos humanos suficiente y capacitado para realizar el

ejercicio de la gobernanza. Además, todos los proyectos de inversión social dependen de las transferencias del Estado o entidades no gubernamentales.

La generación de estrategias para la consecución de recursos propios podría ser una vía, para solventar los desequilibrios que presentan estos municipios frente a otros en temas fiscales y por ende los llevaría a obtener mayor capacidad de sus instituciones. En el caso de los municipios pequeños la cantidad de recursos provenientes de fuentes externas es cercana al 80% del total de sus recursos.

Estas limitaciones en materia fiscal se reflejan en la práctica, en unas estructuras administrativas insuficientes, porque se encontró que los municipios analizados cuentan con un promedio de 5 secretarías y unas plantas de personal reducidas donde se concentran la totalidad de las funciones asignadas, tanto desde lo misional como desde lo operativo.

En suma, “estos municipios se constituyen sin duda en el caso típico del municipio colombiano: muchos deseos de democratización, pocos resultados de eficiencia; grandes necesidades de desarrollo, poca capacidad de gestión por carencia de recursos, voluntad política, clientelismo y carencia de capacidad para el cambio” (García, 2012, pág. 17)

La planeación como columna vertebral de la gestión pública municipal, no ha cumplido su razón de ser en la Costa Pacífica caucana, ha existido incapacidad para adecuar la gestión a la realidad en que tiene cada municipio. La planeación y priorización de la gestión en los diversos sectores, así lo demuestran. En estos territorios no se puede negar que haya existido un proceso descentralizador, en los marcos que la ley establece, pero no existe un proceso democratizador. Los municipios no demuestran un avance en el desarrollo socioeconómico de sus comunidades y en muchos casos no se acomodan a la realidad del proceso de descentralización, asumiendo sólo las competencias de decisiones menos comprometedoras y menos costosas en términos sociales, económicos y políticos.

La realidad está bastante alejada respecto a la norma, no existe autonomía política municipal y en términos generales existe una gran brecha entre la norma y la realidad. Existe profunda dependencia económica, política y administrativa, dando lugar a que la autonomía local sea escasa y su escasez esté estipulada por razones como: primero, la envergadura de las necesidades de la población; segundo, la inexistencia de competencias exclusivas, y tercero, la carencia de una cultura descentralista que hace posible la dependencia antes que a la autonomía.

En los municipios de la Costa Pacífica, se hace necesario impulsar una reforma de las administraciones públicas municipales que garanticen o aseguren eficiencia operativa, disminución de costos, descentralización política, adecuada atención a los ciudadanos, honestidad funcionaria, espíritu de servicio y otros atributos.

Las autoridades de las administraciones de cada una de las municipalidades deben gestionar de manera prioritaria las condiciones necesarias para fortalecer las capacidades institucionales relacionadas con la planeación, diseño, formulación y estructuración de proyectos de inversión, contratación pública, supervisión, seguimiento y control de programas y proyecto en los municipios de la Costa Pacífica. Además, se debe crear estrategias/organizaciones a partir de una de las figuras planteadas en la Ley Orgánica Ordenamiento Territorial LOOT, sobre los esquemas asociativos de municipios con el fin de aglutinar las voluntades de los alcaldes – y por supuesto, de las demás instituciones a través de la idea de desarrollo de esta región. La acción del Estado para fortalecer las instituciones locales debe tener un enfoque diferenciado que obedezca a criterios regionales de debilidad institucional. Si se quiere fortalecer el Estado en las regiones, es necesario partir de que todas no tienen los mismos problemas de debilidad institucional y, por tanto, deben llevarse a cabo acciones que den cuenta de esta heterogeneidad institucional.

## CONCLUSIONES

En estos municipios las instituciones son débiles en cuanto a la función de la administración pública, las principales falencias tienen que ver con la presencia del personal cuya formación de base no está ligada, en la mayoría de los casos, con los temas de la administración pública, por lo que sus conocimientos son adquiridos por las presiones derivadas del ejercicio del cargo. A esto se suma la acumulación de funciones por unidad administrativa debido a que la escasez de presupuesto, lo que los obliga a disponer de estructuras y plantas de personal limitadas, y la ausencia de un proyecto claro de fortalecimiento de capacidades administrativas que tomen en cuenta las necesidades y las particularidades de intervención frente a cada una de ellas.

En los municipios de la Costa Pacífica existen situaciones financieras que le cierran el paso al desarrollo. Las decisiones técnicas se han visto eclipsadas por intereses políticos de grupos clientelares, en este sentido no se han dado cambios radicales en la estructura municipal, y ha faltado apoyo

para la creación de procesos organizativos; la ejecución de obras y la implementación de un procedimiento para el seguimiento y evaluación de los planes de gobiernos y planes de desarrollo de los alcaldes populares, esta situación explica en parte porque en estas jurisdicciones no existe una base socioeconómica que le permitan ser autónomos, mostrando la marcada dependencia económica de la nación- por lo tanto, no hay gestión ni autosuficiencia.

La participación ciudadana es débil en cuanto a los procesos derivados de la gestión pública, no existe una ruta de trabajo entre los diferentes actores de poder (consejos comunitarios, cabildos indígenas y administraciones locales).

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Álvarez, V. (2016) Los programas de saneamiento fiscal y financiero en las entidades territoriales colombianas. Disponible en <https://revistas.unal.edu.co/index.php/ede/article/view/59862>
- Becerra, W. (2003). Aplicación financiera de la Ley 617 /2000 y 715/2001 en los entes territoriales. Escuela Superior de Administración pública ESAP.
- Cardona, J. (2014). El Pacífico colombiano: gestión pública y capacidad institucional de los municipios costeros. Universidad del Pacífico, Buenaventura.
- Cardona, J. (2013) Gestión pública y debilidad institucional de los municipios costeros en el Pacífico Colombiano. Universidad del Pacífico, Buenaventura.
- Carrión, F. & P. Valverde (1990). El municipio en ciudades intermedias: dependencia política y crisis administrativas. Revista Foro n° 11. Bogotá.
- Cortés, D. y J.F. Vargas (2012) Inequidad regional en Colombia. Serie de documentos de trabajo. Universidad del Rosario. Disponible en [http://www.urosario.edu.co/urosario\\_files/4d/4d277c8b-4568-46db-9bd6-ebbc8235e08d.pdf](http://www.urosario.edu.co/urosario_files/4d/4d277c8b-4568-46db-9bd6-ebbc8235e08d.pdf)
- Degiusti, D. (2015) La supervivencia de los gobernadores poco democráticos en Argentina y México. Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales. Universidad Nacional Autónoma de México.
- DNP (2014). Plan nacional de desarrollo, todos por un nuevo país. Disponible en <https://www.dnp.gov.co/Plan-Nacional-de-Desarrollo/Paginas/Que-es-el-Plan-Nacional-de-Desarrollo.aspx>
- Gearóid Ó Loingsigh (2013) La reconquista del Pacífico: invasión, inversión, impunidad. Bogotá: Proceso de Comunidades Negras - PCN, Coordinador Nacional Agrario – CNA
- García, M. (2012). La debilidad institucional de los municipios de Colombia. Disponible en <library.fes.de/pdf-files/bueros/kolumbien/09888.pdf>
- Jean Pening Gaviria (2003) Evaluación del proceso de descentralización en Colombia en economía y desarrollo. Disponible en [http://corpflorentino.org/wp-content/uploads/2016/11/Fiscal\\_Descentralizacion\\_evaluacion\\_fiscal.pdf](http://corpflorentino.org/wp-content/uploads/2016/11/Fiscal_Descentralizacion_evaluacion_fiscal.pdf)
- Meisel, A. (2001). Convergencia y trampas especiales de pobreza en Colombia: Evidencia reciente. Banco de la república. Cartagena (2012). Disponible en [http://www.banrep.gov.co/docum/Lectura\\_finanzas/pdf/dtser\\_177.pdf](http://www.banrep.gov.co/docum/Lectura_finanzas/pdf/dtser_177.pdf)
- Montecinos, E. (2005). Los estudios de descentralización en América Latina: una revisión sobre el estado actual de la temática. EURE (Santiago), 31(93), 73-88. Disponible en [http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0250-71612005009300005&lng=es&tlng=es.10.4067/S0250-71612005009300005](http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0250-71612005009300005&lng=es&tlng=es.10.4067/S0250-71612005009300005).
- Pampillon (2007). Qué tan distributivo es el sistema tributario en Colombia. Dispo-



nible en <http://www.dian.gov.co/descargas/servicios/OEE-Documentos/Estudios/Tributacionycompetitividad.pdf>

PDET (2011) Descentralización y entidades territoriales. Bogotá. Disponible en <http://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/Cartilla%20descentralizaci%C3%B3n.pdf>

Pening, J. P. (2003). El modelo de la descentralización en Colombia. Disponible en [http://www.fuac.edu.co/download/revista\\_economica/volumen\\_1n1/6-evaluacion.pdf](http://www.fuac.edu.co/download/revista_economica/volumen_1n1/6-evaluacion.pdf)

Pérez, E. (2011) La administración pública en el Estado moderno: enfoques teóricos para el análisis de la administración pública. Universidad nacional de la plata. Disponible en <http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/tesis/te.667/te.667.pdf>

Procuraría General de la Nación (2011) Descentralización y entidades territoriales, IEMP Ediciones. Disponible en <https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/Cartilla%20descentralizaci%C3%B3n.pdf>

Ramió, C. & M. Salvador (2005). Instituciones y nueva gestión pública. Fundación CIDOB. Barcelona. Disponible en [www.cidob.org/.../09-INSTITUCIONES+Y+NUEVA+GESTIÓN+PÚBLI](http://www.cidob.org/.../09-INSTITUCIONES+Y+NUEVA+GESTIÓN+PÚBLI)

Sánchez, J. (2001) Gestión pública y Governance, recuperado de <http://www.iapqroo.org.mx/website/biblioteca/GESTION%20PUBLICA%20Y%20GOVERNANCE.pdf>

Schneider, C. (2007) La participación ciudadana en los gobiernos locales: contexto político y cultura política. Un análisis comparado de Buenos aires y Barcelona. Recuperado el 20 de octubre de 2014 de <http://www.tdx.cat/bitstream/handle/10803/7245/tcs.pdf.pdf;jsessionid=C1464FF23D1E9E6AC378B90210A407E3.tdx2?sequence=1>.

Riascos (2012) Plan de desarrollo del municipio de López de Micay. Disponible en <http://www.lopezdemicay-cauca.gov.co/apc-aa-files/31643539333935333362626364396631/plan-de-desarrollo-2012-2015.pdf>.

Velásquez, F. (1997) Descentralización, Gestión local en América Latina. Universidad del Valle. Disponible en <http://www.redalyc.org/pdf/996/99617827001.pdf>

Velásquez, F. (2003) ¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia? Fundación Corona Bogotá. Disponible en [http://www.dhl.hegoa.ehu.es/ficheros/0000/0120/participacion\\_ciudadana\\_en\\_colombia.pdf](http://www.dhl.hegoa.ehu.es/ficheros/0000/0120/participacion_ciudadana_en_colombia.pdf)

## ANEXOS

**TABLA 1. MUNICIPIOS PEQUEÑOS DE LA COSTA PACÍFICA DE COLOMBIA UBICACIÓN DE LA COSTA PACÍFICA COLOMBIA**

DEPARTAMENTO	MUNICIPIO
CAUCA	GUAPI, TIMBIQUÍ, LÓPEZ
CHOCO	BAHÍA SOLANO, BAJO BAUDÓ, LITORAL DEL SAN JUAN, JURADÓ Y NUQUÍ
NARIÑO	EL CHARCO, LA TOLA, MOSQUERA, OLAYA HERRERA, FRANCISCO PIZARRO, SANTA BARBARA.

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA, CON DATOS DEL DNP.

**MAPA 1.**

FUENTE: [HTTP://CAMBIOCLIMATICO.INVEMAR.ORG.CO/NCCSAP-COLOMBIA](http://CAMBIOCLIMATICO.INVEMAR.ORG.CO/NCCSAP-COLOMBIA)

**TABLA 2. INFORMACIÓN BÁSICA DE LOS MUNICIPIOS PEQUEÑOS DE LA COSTA PACÍFICA COLOMBIANA**

DEPARTAMENTO	MUNICIPIO	POBLACIÓN	Necesidades básicas (NBI) CENSO 2005 (%)	Cobertura Bruta Educación Media, 2015 (%)	Cobertura del Régimen Subsidiado de Salud 2013	Cobertura aceducto 2005 (%)	Déficit de Vivienda (2005)	Desempeño fiscal 2015	DESARROLLO TERRITORIAL 2015				
									EFICACIA %	EFICIENCIA %	Requisitos Legales %	Gestión administrativa y fiscal %	Índice integral %
CAUCA	GUAPI	29.867	87,4	13,5%	21.728	17	99,67	RIESGO	94,5	31,14	49,2	76,7	52,8
	LOPEZ		44,8	11,776	11.776	30	87,35	VULNERABLE	84,3	36,1	55,1	99,7	49,7
	TIMBIQUÍ	20.581	73,2	13,8%	21.576	25	90,92	SOSTENIBLE	90,8	60,5	78,4	80,0	76,6
		21.862	30,2	31,3	9.357	83,4	56,3	VULNERABLE	100	49,6	50,8	85,5	69,4
CHOCO	BAHÍA SOLANO		78,28	8,3	15.880	28,6	78,3	SOSTENIBLE	100	51,4	93,2	88,3	81,1
	BAJO BAUDÓ		77,5	6,6	10.914	17,4	97,6	VULNERABLE	97,5	34,3	100	87,8	76,5
	LITORAL DEL SAN JUAN		86,21	13,7	3.370	20,6	97,6	VULNERABLE	89,1	56,8	96,2	48,6	74,3
	JUPADO	3.267	45,24	16,1	7.171	74,1	57,2	VULNERABLE	66,0	9,9	74,4	32,1	49,8
	NUQUI	8.775	81,0	8,9	19.786	5,1	90,5	SOSTENIBLE	97,4	67,8	96,9	84,0	84,7
NARIÑO	EL CHARCO	39.600	91,46	5,9	5.341	0,4	93,2	SOSTENIBLE	0,2	16,2	21,19	5,3	19,3
	LA TOLA	13.669	81,20	5,3	5.533	1,1	89,6	VULNERABLE	0,3	39,7	54,8	84,1	42,1
	MOSQUERA	17.275	65,56	6,0	18.336	23,8	83,4	VULNERABLE	81,9	63,7	22,6	92,6	62,0
	OLAYA HERRERA	31.986	71,31	6,3%	5.816	41,0%	91,9%	RIESGO	98,9	60,5	94,8	84,8	81,6
	FRANCISCO PIZARRO SANTA BARBARA	15.975	100	2,6%	9.505	0,4%	97,6%	VULNERABLE	100	52,0	86,0	89,5	79,4

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA CON DATOS DEL DNP Y LA FEDERACIÓN COLOMBIANA DE MUNICIPIOS.

