

*Potrillo
(Vereda Sabaletas – Buenaventura)
Fotografía - José Mosquera*

EL PACÍFICO COLOMBIANO: GESTIÓN PÚBLICA Y CAPACIDAD INSTITUCIONAL DE LOS MUNICIPIOS COSTEROS

THE COLOMBIAN PACIFIC: PUBLIC MANAGEMENT AND INSTITUTIONAL CAPABILITY OF THE COASTAL TOWNS

Alfonso Cardona Olarte

Sociólogo. MSc en Políticas Públicas. Docente Universidad del Pacífico - Buenaventura - Colombia.
Correo-E: alfcarola62@gmail.com

Rec: 11.01.2012 Acep: 04 .12. 2013

Resumen

En Colombia, 27 años después de promulgada la Reforma al Régimen Municipal, la realidad de los llamados municipios pequeños dista enormemente respecto a los más desarrollados. La autonomía municipal ha sido esquiva para las entidades territoriales pequeñas y periféricas donde las reformas no han logrado afectar las estructuras de dominación y de control político. Estos municipios han carecido de una real presencia del Estado con ofertas que vayan más allá de la presencia de la fuerza pública. El atraso que padecen, entre otros factores, se debe a la debilidad institucional que presentan estas entidades para asumir una gestión local. El artículo pretende visibilizar la debilidad institucional con el fin de orientar el desarrollo de la gestión pública en términos de eficiencia, eficacia y cumplimiento de requisitos legales, de los municipios de la costa del Pacífico colombiano. Estos, todos escenarios de la Ley 70 de 1993, ofrecen múltiples dificultades para satisfacer las obligaciones constitucionales.

Palabras Clave: Capacidad institucional, descentralización municipal, gestión pública, participación ciudadana, planeación, políticas públicas.

Abstract

27 years after the enactment of the Municipal System Reform in Colombia, the reality of the so-called small municipalities is far from the more developed municipalities. Municipal autonomy has been subtle for small and peripheral territorial entities where reforms have failed to affect the structures of domination and political control. These municipalities have lacked a state presence, there is only the presence of the security forces. The delay that they suffer, among other factors, is caused by the institutional weaknesses that these entities present to assume a local management. The article pursues to make visible the institutional weaknesses in order to guide the development of public administration in terms of efficiency, effectiveness and compliance with legal requirements of the Pacific Coast municipalities. These all are under the sceneries of the Law 30, 1993 have difficulties to satisfy the constitutional responsibilities.

Key words: institutional capability, municipality decentralization, public management, citizen participation, planning, public policies.

Introducción

Este artículo ofrece un análisis de la realidad administrativa municipal del Pacífico colombiano, a partir de un trabajo de campo que realicé como asesor municipal del Departamento Nacional de Planeación (DNP), en los municipios del Litoral de San Juan (Chocó), La Cumbre, Calima Darién, Yotoco, Dagua (Valle del Cauca); y como sociólogo del Convenio Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca-Comunidad Económica Europea- Pequeños Proyectos Productivos (C.V.C –CEE-PPP), en los municipios de la Costa Pacífica de López de Micay, Timbiquí, Guapí, y la zona rural de Buenaventura.

Además, junto con el Ministerio de Trabajo en los municipios costeros del departamento de Nariño, y el estudio en terreno, se identificó que otros elementos asociados con el inadecuado desempeño de las entidades territoriales, se encuentran ligados a una gestión con insuficientes estrategias de fortalecimiento institucional, la dificultad para disminuir la morosidad de los contribuyentes, el control de gastos y casi ningún conocimiento del presupuesto municipal como una herramienta de planificación presupuestaria que permita coordinar de manera eficiente la gestión municipal, la falta de experiencia, conocimiento, voluntad y/o capacidad para trabajar en equipo, la falta de confianza política y los conflictos de poder entre el alcalde, el concejo municipal y los equipos de gobierno, vacíos en la capacitación y asistencia técnica nacional, la carencia de un enfoque consolidado de gestión territorial de la Nación, el poco desarrollo de formas organizativas, el diseño institucional inadecuado en competencias y recursos, así como ausencia de políticas de incentivos, limitados equipos y plataforma de conectividad, lo cual impide lograr el desarrollo humano sostenible, a través de los objetivos de desarrollo del milenio, compromisos establecidos en la Declaración del Milenio, y que dependen en gran medida de las capacidades del Estado, en términos de la buena gestión de los asuntos públicos, de la aplicación de las prácticas democráticas, y de lograr procesos políticos más equitativos.

Uno de los problemas más importantes que se evidencia en el contexto socio-político de Colombia, es la ineficiente gestión en el área administrativa y financiera de las entidades territoriales en sus diferentes niveles, toda vez que se encuentra asociada a prácticas de corrupción, de clientelismo y gestión orientada por intereses particulares. Así las cosas, el inadecuado o insuficiente desempeño institucional de los municipios y, en particular de los más pequeños, imposibilita la generación de ingresos y desarrollo económico local, propiciando el incumplimiento de las metas del Plan Nacional de Desarrollo-PND, de otras políticas nacionales y de compromisos internacionales como los Objetivos del Desarrollo del Milenio según Cumbre ONU 2010, en la que se estableció un plan de acción para alcanzar ocho objetivos relacionados con la pobreza antes de 2015 y nuevas metas sobre la salud de las mujeres y los niños, el hambre y las enfermedades.

Con el diseño y la puesta en marcha de la política de la descentralización territorial, el Estado le ha otorgado competencias, recursos y autoridad política a las entidades territoriales para que cumplan un papel relevante en la provisión de servicios básicos a la población y en la reducción de la pobreza, como una entidad jurídica de la rama ejecutiva del Estado, que tiene unas responsabilidades específicas de gestión administrativa asignadas por la Constitución y la Ley (artículo 311 y subsiguientes, y la Ley 136 de 1994). No obstante, los resultados de la descentralización no han sido los esperados, por los factores relacionados con las limitaciones y posibilidades en materia de capacidad institucional, pese a la magnitud de los recursos recibidos por el Sistema General de Participaciones y el Sistema General de Regalías.



Este artículo se elaboró con base en un trabajo de campo y a un análisis documental, en el se realizaron diagnósticos locales, entrevistas a diferentes actores sociales del desarrollo municipal, se diligenciaron encuestas diseñadas por el DNP y se consultaron fuentes de información académica y normativa.

Con el análisis de la tensión eficiencia- eficacia versus municipios débiles y vulnerables, se intenta estudiar la realidad política administrativa de los municipios del Pacífico colombiano frente a los requerimientos de control de las entidades nacionales en particular del Departamento Nacional de Planeación (DNP), en relación con la evaluación de su gestión pública municipal, haciendo énfasis en la variable eficiencia-eficacia (ver Cuadro No. 3).

Antecedentes

Con la descentralización fiscal, administrativa y política a nivel de las entidades locales, la Ley 12 de 1986, se fijan responsabilidades iniciales a las entidades territoriales y se induce un reacomodamiento del aparato central de la administración pública.

El proceso de descentralización, profundizado por la Constitución de 1991, representa una de las mejores alternativas para que el Estado cumpla con sus fines esenciales de lograr el bienestar de la población. El proceso se fundamenta en el trabajo coordinado, armónico y mancomunado, de los tres niveles de gobierno - el nacional, el departamental y el municipal - para que ejerzan sus responsabilidades, de acuerdo con su misión, y así, lograr un mejoramiento sustancial en la prestación de los servicios sociales básicos, acercar a la ciudadanía a la administración de los asuntos públicos y alcanzar la autonomía que requiere cada entidad territorial para actuar con eficiencia.

De acuerdo con la Constitución, las acciones de cada gobierno, nacional y territorial, deben responder a los compromisos de los respectivos planes de desarrollo, cuya ejecución es obligatoria. Para verificar su cumplimiento, la Carta Constitucional, establece la creación y puesta en marcha de un sistema de evaluación de los resultados de los principales programas y subprogramas contemplados en los planes de desarrollo.

En la estrategia formulada se establecen dos objetivos específicos: institucionalizar y hacer operativo el concepto de gestión integral con el de la participación ciudadana y desarrollar en las entidades públicas la capacidad institucional requerida para cumplir con los objetivos establecidos en el Plan de Desarrollo. Entendiéndose la Gestión Integral como la articulación permanente de los procesos de planeación, ejecución y evaluación orientada al logro de resultados.

Uno de los propósitos centrales del proceso de descentralización en el país, consistió en buscar el respaldo de la población a las instituciones estatales, con la mayor transferencia de recursos económicos a los municipios, pero sobre todo con la devolución del derecho de los ciudadanos a elegir a sus autoridades locales, cuyo propósito era lograr mayor legitimidad democrática de las instituciones del Estado. Los movimientos sociales expresados en un vigoroso movimiento cívico a mediados de la década de 1980, confluyeron en su reivindicación de democratización de la vida local con las exigencias de los grupos guerrilleros que se encontraban en negociación con el gobierno y con sectores reformistas y democratizantes, muy significativos en el seno de los partidos Liberal y Conservador. Todas estas iniciativas derrotaron a las fuerzas tradicionales que vieron en la elección de los alcaldes y en la democratización del régimen municipal el comienzo del fin de la unidad nacional; debido a que concebían que el sistema político, para que funcionara, no podía permitir la democratización de la sociedad colombiana mediante la inclusión de sectores sociales diferentes a los rojos o azules, en ese sentido la desaparición violenta de la Unión Patriótica a finales de los años 1980, obedeció a esa lógica.

La Constitución Política de 1991 establece la Organización Territorial del Estado, reafirmando el carácter político de la descentralización y el necesario desarrollo de la democracia local, dando origen a normas, tales como la Ley 60 de 1993, la Ley 100 de 1993, la Ley 105 de 1993 y la Ley 115 de 1994, entre otras.

El cambio de las costumbres políticas y la construcción de la sociedad civil hacen parte esencial de la reivindicación territorial y, particularmente local, en un proceso de consolidación social, política, cultural, económica y medioambiental de las comunidades, en la perspectiva de la integración y el desarrollo de la unidad nacional. Tal proceso se ha de diferenciar de la pretendida recuperación del “poder local”, basado en un régimen “autónomo” de las localidades, lo que supone la modernización en lo político y en la gestión social del desarrollo.

En el modelo actual de gestión pública, la descentralización implica un proceso de reestructuración del Estado y de consecuente recomposición del poder, en el cual se supone que es necesaria la redistribución de responsabilidades (o competencias) y de recursos entre la Nación y las entidades territoriales. El municipio ha de asumir entonces aquellas que materializan las relaciones entre el Estado y la sociedad en un territorio concreto.

La modernización se define entonces como la acción social consciente que implica el fortalecimiento de las sociedades y de los mercados, de manera que se contribuya al acceso de los beneficios del desarrollo, a la producción y a la economía, tanto de las personas como de las diversas territorialidades. La esencia del proceso de modernización es el cambio de las costumbres políticas, la democratización de la sociedad y el Estado, el cual debe estar al servicio de las comunidades humanas que lo habitan. En últimas, la modernización implica nuevas formas de organización institucional, definidas en su misión por su razón de ser y no por los procedimientos o los criterios instrumentales que la guíen, es decir, se sustenta en la conformación de canales y de mecanismos para el acceso del ciudadano a los aparatos institucionales del Estado, el desarrollo de la cultura política, la eliminación del clientelismo, así como el cambio de actitud de la burocracia para que asuma un comportamiento político, ético y técnico que es inherente al servidor público. De otra parte, la modernización se articula al proceso de democratización económica, en procura de la reducción de los desequilibrios sociales locales y regionales, mediante la utilización de criterios de desarrollo, redistribución y subsidiariedad.

Después de casi 27 años de descentralización en Colombia, los resultados no son los esperados. Gran parte de los municipios no han “despegado” con el cumplimiento de las demandas ciudadanas en educación, salud y agua potable. Los indicadores de índices de pobreza, no ceden, e incluso se han agudizado como consecuencia de la violencia propiciada por los grupos armados ilegales, la corrupción y el clientelismo en el manejo de los recursos públicos.

Aproximación conceptual

Fortalecimiento Institucional. El fortalecimiento de las capacidades institucionales del sector público en América Latina, no es nuevo, dado que éste se inscribe dentro de las denominadas “reformas de segunda generación” del Estado (Duque, 2012, p. 13). Su desarrollo ha estado orientado a buscar soluciones al progresivo deterioro de la capacidad de desempeño de las capacidades de las municipalidades, en un principio para ofrecer respuestas a las demandas ciudadanas y a los requerimientos del Estado central en relación con la estabilización fiscal local, y luego como búsqueda de visibilidad y efectividad del estado bajo el espíritu del logro de un “Mejor Estado”. Se trataba entonces de recuperar y apropiarse del espacio perdido por el Estado en algunos territorios, mediante estrategias de fortalecimiento y mejoramiento de la capacidad de gestión de sus organismos y entidades a nivel municipal (p. 13).

En este sentido, nos identificamos con Ospina (citado en Duque, 2002) al mencionar un primer momento de este período de ajustes, que se puede ubicar en la segunda mitad de la década de 1980, caracterizado por orientarse al mejoramiento de las habilidades del Estado en el cumplimiento de sus funciones mediante el “fortalecimiento institucional” a través de la reingeniería organizacional. En su momento, el propósito era el mejoramiento de la estructura interna, los sistemas y las estrategias de la organización. En la década de 1990, se instaura el concepto de “buen gobierno” como filosofía definitoria de la actuación del Estado y cuya característica fundamental era la construcción de capacidad institucional como base del proceso (p.13). El concepto proponía la intervención de diferentes actores, públicos, privados y sociales en los procesos de identificación y resolución de los problemas públicos con el fin de alcanzarlos objetivos de desarrollo Banco Mundial, 1996 (citado en Duque, 2002, p. 14).

Más tarde, y como resultado de las experiencias vividas en diferentes países latinoamericanos, en la primera década del siglo XXI se experimentó una variación en la concepción de la capacidad institucional, ahora en relación con la gobernanza entendida como nueva forma de gobernar con eficacia, que ha conducido a la concepción de la capacidad de gestión más allá del aparato administrativo estatal para integrar grupos sociales, el entorno y la ciudadanía en general, con el fin de articular la capacidad administrativa con la capacidad política. Esta nueva capacidad incluye la habilidad de las organizaciones para absorber responsabilidades, operar con más eficiencia y fortalecer la rendición de cuentas Rosas, 2008; Ospina, 2002(citado en Duque, 2002, p. 14): desde ésta lógica, la gobernanza está ligada a la capacidad del Estado en cualquiera de sus niveles de promover la equidad, la participación, el pluralismo, la transparencia, la responsabilidad y el estado de derecho, de modo que sea efectivo, eficiente y duradero (Naciones Unidas). Tal promoción, para que sea efectiva implica, desde la institucionalidad el compromiso con el desarrollo de la sociedad civil.

Las aproximaciones al concepto de capacidad institucional, según (Duque, 2002, p. 14) coinciden con la orientación hacia la adaptación de las organizaciones públicas para responder a los problemas públicos, la implementación de mecanismos para la formulación, aplicación, coordinación, monitoreo, y evaluación de las políticas públicas así como la implementación de mecanismos de rendición de cuentas en el marco de un nuevo sistema de gestión pública (Rosas citado en Duque, 2002, p. 14).

A lo largo del proceso de consolidación y decantación del concepto, las mismas dinámicas sociales han propiciado nuevas posiciones en relación con su contenido. La mayoría de las definiciones e interpretaciones, en particular aquellas que aparecieron en la primera etapa de estas reformas, hacen referencia a la capacidad institucional como capacidad del aparato administrativo público desde una perspectiva técnico-burocrática, sin considerar los factores del entorno. Dentro de ésta perspectiva, corresponde al Estado propiciar las condiciones materiales y políticas para que sus instituciones asuman las nuevas demandas tanto sociales- comunidad, como estatales “este tipo de interpretaciones, cuyo énfasis se encuentra puesto en los medios y en los procesos administrativos, se puede mencionar autores como Migdal (1998) quien habla de la capacidad institucional como aquella que tienen los líderes estatales de utilizar los órganos del Estado con el fin de que se cristalicen sus decisiones en el seno de la sociedad” (citado en Duque, 2002, p. 14).

Por su lado, Willems 2004 (citado en Duque, 2012, p. 14) define la capacidad institucional como la habilidad que tienen las instancias gubernamentales de mejorar las funciones, resolver problemas y especificar y lograr objetivos, así como la habilidad de movilizar o adaptar las instituciones para dar respuesta a un problema público; y Weiss (1998) puntualiza la capacidad institucional como la capacidad transformativa del Estado entendida como la habilidad para adaptarse a los choques y a las presiones externas. Ambas definiciones, que asumen como eje central los medios y los

procesos internos, resultan ser limitadas, en la medida que “miran hacia adentro del quehacer de las instituciones, toman en cuenta el contexto y la necesidad de la adaptación de los aparatos gubernamentales, teniendo en cuenta el funcionamiento administrativo interno de las organizaciones públicas (citado en Duque, 2002, p.14).

Posiciones más avanzadas, aunque no dejan de lado los medios y los procesos internos, le dan mayor visibilidad a los resultados, entendidos desde la óptica administrativista. Hilderbrand y Grindle (citado en Duque, 2002, p. 14), plantean que “capacidad es la habilidad para desempeñar tareas de una manera efectiva, eficiente y sostenible”. En cambio, Chávez y Rayas (2006), van más allá cuando argumentan que es el desarrollo de la estructura de toda institución que le permita asumir sus responsabilidades de manera ordenada y coordinada, en el corto, mediano y largo plazo. Por último, los resultados sociales y políticos son importantes según Reppeto (2007, p. 54), asumiendo la capacidad institucional como “la aptitud de las instancias gubernamentales de plasmar en las políticas públicas los máximos niveles posibles de valor social”.

Para el desarrollo del presente artículo se retoma la propuesta de Duque y Willems por cuanto se hace evidente que en el territorio del Pacífico colombiano, el Estado por su precaria presencia ha sido incompetente para dar respuesta a las demandas de la sociedad y, por consiguiente, de adaptar su institucionalidad al contexto cultural de sus habitantes.

Marco contextual

El Pacífico colombiano está constituido por una franja del litoral, conformada por 32 municipios que pertenecen a los departamentos de Chocó, Valle del Cauca, Cauca y Nariño. Su extensión territorial es de aproximadamente 75.000 km², que representa el 6,2% del territorio nacional. Tiene 240 ríos agrupados en 12 cuencas hidrográficas: San Juan, Patía, Baudó, Mira, Micay, Mataje, Guapí, Iscuandé, Naya, Yurumanguí, Dagua y Anchicayá en cuyas riberas, las comunidades negras e indígenas han desarrollado sistemas agrícolas y agroforestales compatibles con las condiciones del medio.

La población de la región Pacífico está conformada por tres grupos étnicos: Negros (90%), Blancos (6%) e indios (4%). Se identifican 61 resguardos que ocupan el 16% de la región y asentamientos indígenas con especial concentración hacia el estuario del río San Juan, que tienen una gran relación socioeconómica con Buenaventura a través de rutas tales como Malaguita y por el paso del tigre con Buenaventura y el río San Juan. Estos resguardos están aislados como forma de refugio frente al avance de los colonos y de la población negra. Los pueblos indígenas son: Embera, Waunaan, Embera Chami, Embera Katio, Cuna, Eperara, y Awa y la tendencia de estos grupos en la actualidad es conformar centros poblados.

El tercer grupo de población está conformado por los "paisas" o blancos, que han llegado a la zona con mayor intensidad a partir de la última década del siglo pasado. Cuentan con una capacidad económica un poco mayor y tienen maquinaria que es utilizada en la minería, pesca y explotación maderera, compitiendo con la comunidad negra y en alguna medida con la indígena en la extracción de la madera y otros recursos naturales.

Todos los indicadores sociales de la región Pacífico se encuentran en niveles inferiores a los nacionales. Es la zona menos desarrollada del país, según estadísticas oficiales, las necesidades básicas humanas del 70% de la población no están satisfechas y el ingreso per-cápita sólo llega a los US\$ 500 anuales. Los servicios públicos son inadecuados en todas las áreas y diseñados con una concepción "andina" del desarrollo.

El Pacífico colombiano se encuentra conformada por 16 municipios ubicados en los departamentos de Nariño (El Charco, La Tola, Mosquera, Olaya Herrera, Francisco Pizarro, Santa Bárbara y Tumaco); Cauca (Guapí, López de Micay y Timbiquí); Valle del Cauca (Buenaventura) y Chocó (Bahía Solano, Bajo Baudó, Litoral de San Juan, Juradó, y Nuquí), a partir de la identificación de aspectos importantes que permiten describir las condiciones de capacidad instalada con que cuentan estas entidades para el desempeño de sus funciones.

Municipios Costeros Región Pacífica Colombiana

Esta franja está constituida por 16 entidades territoriales locales, siendo Tumaco y Buenaventura los “polos de desarrollo” regional. Excepto éstos territorios que se ubican en las categorías primera y cuarta, respectivamente, el resto, es decir, el 87,5% corresponden a la categoría sexta, es decir, municipios con población igual o inferior a 10.000 habitantes y con ingresos no superiores a 15.000 smlmv. (Ver cuadro No.1).

Cuadro No. 1 Municipios ubicados en zona costera de la región del Pacífico colombiano categorizados por población

DEPARTAMENTO	MUNICIPIO	EXTENSIÓN Km2	CATEGORÍA MUNICIPAL	POBLACIÓN TOTAL 2011
VALLE DEL CAUCA	Buenaventura	6.785	1	335.256
CAUCA	Guapí	2.885	6	29.365
	López de Micay	3.295	6	18.854
	Timbiquí	2.002	6	21.189
CHOCÓ	Bahía Solano	976	6	4.651
	Bajo Baudó	3.630	6	16.979
	L. de San Juan	3.756	6	13.969
	Juradó	1.353	6	3428
	Nuquí	1.033	6	8.187
NARIÑO	El Charco	2.485	6	31.911
	La Tola	459	6	10.682
	Mosquera	678	6	14.423
	Olaya Herrera	990	6	29.904
	Francisco Pizarro	956	6	13.313
	Santa Bárbara	1.232	6	14.993
	Tumaco	3.778	4	183.006
TOTAL		36.293		750.110

Fuente: Alfonso Cardona (DNP- Ficha Municipal 2011).

En el Pacífico colombiano se libra desde finales del siglo pasado un proceso de reconquista del territorio, que ha dado origen a un complejo conflicto que encuentra su razón, en sus características geográficas, su valor estratégico y geopolítico para unos (para la economía del país y del sistema mundo capitalista), o por la calidad y variedad de sus recursos naturales que son apetecidos por otros, los habitantes del Pacífico colombiano, campesinos, afrocolombianos, indígenas y población en general, han sido involucrados de manera violenta en una guerra diseñada en el marco de

las estrategias de acumulación capitalista, guerra que busca sustituir los pueblos nativos por productores foráneos de cultivos para usos ilícitos, cultivos agroindustriales (palma aceitera o africana) o expulsarlos para disponer de los recursos naturales y de los corredores estratégicos hacia el Mar del Siglo XXI. Sumado a este panorama, geopolíticamente la accesibilidad al Pacífico cobra mayor importancia ante el despegue comercial de América Latina y en particular de Colombia con el Asia Pacífico desde los inicios de la segunda década de éste siglo.

En este contexto confluyen múltiples generadores de violencia: el narcotráfico en permanente lucha por el control de los corredores, grupos armados ilegales, fuerza pública que, a veces, aprovechando su autoridad arremete contra la población civil; constituyéndose en actores que han generado desplazamiento forzado y pobreza.

El desplazamiento forzado en Pacífico colombiano emergió a plena luz a partir de la década de 1990, cuando, de un lado, se comienzan a fortalecer las organizaciones sociales estimuladas por los desarrollos de la Ley 70 de 1993, y de otro lado, llegan nuevos actores armados ilegales. Los grupos guerrilleros fortalecen su presencia, en tanto que las organizaciones de paramilitares y las llamadas bandas criminales entran a disputarse el territorio dejando a la población de toda la Costa Pacífica en medio del conflicto. Las cifras hablan por sí solas, en un lugar donde al ser los territorios mayoritariamente colectivos, le da otra dinámica al libre juego de los capitales privados que llegaron con el afán de arrasar con las diversas riquezas naturales (Ver cuadro No. 2).

Cuadro No 2. Desplazamiento Forzado Costa Pacifica

	MUNICIPIO	DEPARTAMENTO	PAIS	
Buenaventura	80.421	VALLE DEL CAUCA	3.376.915	
		150.028		
Guapí	2.053	CAUCA		
López de Micay	8.676			
Timbiquí	5.096			
Bahía Solano	929	CHOCÓ		
Bajo Baudó	4.371			
L. de San Juan	2.351			
Juradó	3.261			
Nuquí	1.388	203.446		
El Charco	26.458	NARIÑO		
La Tola	1.691			
Mosquera	1.024			
Olaya Herrera	7.181			
Francisco Pizarro	1.288			
Santa Bárbara	5.004			
Tumaco	44.316			
TOTAL	115.087	525.810		3.376.915

Ficha Municipal 2011.DNP- Población expulsada acumulada 31 de diciembre de 2010.

La pobreza encarna uno de los más desalentadores ejemplos de atraso social en Colombia. Sus indicadores de salud, educación, empleo e ingresos son preocupantes para cualquier observador desprevenido, para quienes han visto el fracaso de las políticas contra la pobreza en cada uno de los municipios, pero mucho más para aquellos que día a día padecen los efectos de este fenómeno. Con el paso del tiempo, la situación de la franja costera se ha vuelto más crítica, lo que ha condenado a cientos de familias a vivir en la indigencia. De alguna forma, la persistencia de la pobreza los ha llevado a aceptar la trampa que se deriva de la marginalidad y la falta de acceso a los servicios del Estado (Ducon, 2010, p. 111).

Sumado a esta situación, se presenta como un fenómeno normal para sus habitantes la corrupción política en sus diferentes expresiones, que empobrece y no permite el gozo pleno de los derechos y oportunidades; ausencia de liderazgo político; desconfianza ciudadana en las instituciones y en la dirigencia política; tasas de desempleo rural y en las cabeceras municipales por encima del promedio nacional; precaria remuneración salarial; violencia intrafamiliar, que ocasiona trastornos y comportamientos agresivos; aumento de la economía subterránea; y la búsqueda del dinero fácil, que ante la situación de pobreza familiar estimula a los jóvenes a buscar nuevos destinos por fuera de la región o del país.

No obstante en términos políticos, a nivel del territorio municipal, se evidencia la ausencia de verdaderas transformaciones democráticas hacia la sociedad para crear un espíritu de autogestión para el desarrollo; teniendo en cuenta que las instituciones estatales a nivel local gozan hoy, de legitimidad y respaldo ciudadano. Sin embargo, los alcaldes de manera tímida involucran a una comunidad que carece de organización en los procesos de desarrollo local. Las dificultades que comparten los municipios colombianos y en particular los municipios pequeños del Pacífico colombiano, están asociadas fundamentalmente a diversos factores relacionados con la capacidad institucional de estas entidades territoriales.

El fortalecimiento institucional municipal en la Costa Pacífica ha enfrentado situaciones particulares que han hecho que este objetivo de gobierno presente mayores dificultades para su alcance, si se compara con otros escenarios de la geografía nacional. Se trata de una región con grandes dificultades en el acceso a la información, un territorio que presenta particularidades culturales, sociopolíticas y económicas que son diferentes a los procesos de modernización del Estado y al libre desarrollo de la lógica capitalista. La Costa, desde 1993 es escenario de la Ley 70 con todas sus implicaciones políticas y económicas, sumado a ésta situación, la presencia de comunidades y organizaciones indígenas y afrocolombianas en todos sus municipios ha llevado a que se desarrollen lógicas de bipolarización del poder local, las múltiples expresiones de violencia (narcotráfico, guerrillas, paramilitarismo) impiden la organización social y la participación ciudadana en la gestión pública municipal.

A partir de este contexto, se abre un amplio abanico para el análisis sociológico. La realidad ha visibilizado que en torno a los desarrollos de la descentralización municipal han aparecido diversas tensiones de interés académico: descentralización versus desarrollo de la Ley 70 de 1993-territorios colectivos, eficiencia-eficacia versus municipios débiles y vulnerables, eficiencia-eficacia versus participación política-organización social, legislación indígena versus bipolaridad del poder local, entre otros.

Cuadro No.3 Gestión Municipal y Tensión para los Fines del Estado

SITUACIÓN	TENSIÓN
Proceso de descentralización - reforma política municipal.	El diseño normativo contrasta con las limitaciones y posibilidades que ofrecen los municipios pequeños, débiles y vulnerables, en materia de capacidad institucional.
Ley 70 de 1993 y legislación indígena:	La lógica de manejo de los territorios colectivos, de los derechos de consulta previa, la ancestralidad de sus costumbres, junto con la presencia de población indígena y afro descendiente, contrasta con la obligatoriedad de los gobiernos municipales de ampliar capacidad de recursos propios.
Los municipios de la Costa Pacífica conservan población indígena- con territorialidad del resguardo y con la institución del cabildo, la estructura del poder local se caracteriza por la bipolaridad del poder, en tanto que existen dos centros de poder, con toda una dialéctica allí implicada (Rojas 1990). Los consejos comunitarios conservan autonomía sobre el manejo de recursos económicos no municipales.	La bipolaridad del poder político contrasta con la eficiencia en el manejo de recursos económicos de los municipios.
Municipios de cuarta, quinta y sexta categoría y municipios de frontera.	La debilidad en la capacidad institucional impide responder a la lógica de la administración moderna. La rendición de cuentas se orienta a organismos de control no a las comunidades locales.
Sociedad rural-tradicional	La economía campesina está marcada por el poder político clientelista, que se caracteriza por una apropiación patrimonial del Estado, que contrasta con la racionalidad del Estado y la economía moderna.
Presencia de grupos armados ilegales	La presencia de grupos ilegales que privatizan el Estado local, inciden en la distribución de presupuestos municipales, y contrasta con la gobernabilidad y el buen desempeño integral local.

Fuente: Alfonso Cardona.

Los municipios que conforman la Costa Pacífica, excepto Buenaventura y Tumaco, ofrecen condiciones más desarrolladas, sin querer decir que no compartan diversas dificultades en la gestión municipal.

La eficiencia y la eficacia en la gestión pública municipal

En Colombia buena parte de los municipios con eficacia “muy alta” corresponde a capitales de departamento, que son a la vez las principales ciudades del país: del total de 49 municipios con eficacia “muy alta”, 21 son capitales. El panorama de los municipios con eficacia muy alta lo completan otros, que si bien no son capitales de departamento, son ciudades pequeñas y tienen un amplio despliegue institucional: Buga, Tuluá, Dosquebradas, Palmira, Barbosa, Barrancabermeja, Bello, Buenaventura, entre otros (PGN, 2011, 20).

La realidad ha demostrado que una cosa es el enunciado de las leyes y decretos que ordenan la reforma y otra las formas y los ritmos de la aplicación. En este sentido, los resultados han sido heterogéneos, siendo los municipios grandes los más favorecidos, que a su vez son los que tienen mayor acceso a la información. En la actualidad, es evidente que Bogotá y Medellín, a pesar de las dificultades y escándalos de malos manejos públicos, sobresalen como los municipios con una relativa eficiencia, autonomía y modernización; se plantea que ambas ciudades han ganado en gobernabilidad y conciencia ciudadana en los procesos de gestión pública, aunque también hay opiniones distintas.

Hipotéticamente se puede considerar que algo diferente se desarrolla en los municipios pequeños y ubicados en la frontera, donde las reformas no han logrado afectar las estructuras de dominación y de control político. Las comunidades de estos territorios, a veces bajo presiones de todo tipo y otras en respuesta al desinterés que provoca en ellos los engaños politiqueros, no se han preocupado por elegir buenos gobernantes. Alcaldes y concejales tienen perfiles con baja capacidad para la orientación fiscal, administrativa y política de sus comunidades. En el caso de los concejos, es frecuente que los debates y las propuestas que surgen en el seno de estas corporaciones sean de baja calidad, y peor aún, el espíritu que los estimula claramente es la priorización de los intereses particulares, sacrificando el bien general.

La gestión pública para alcanzar el desarrollo a nivel de entidades territoriales en los municipios pequeños de la costa Pacífica, se expresa en contravía de la lógica capitalista y de la administración pública moderna, relacionada con la eficacia y eficiencia, debido a que sus dinámicas sociales existentes se caracterizan por sus fuertes relaciones pre-modernas en lo político, lo económico y lo cultural, que impiden un desarrollo social que responda a las demandas sociales de sus habitantes, en contextos territoriales caracterizados por factores de debilidad institucional.

Las organizaciones comunitarias, a su vez, por su cualificación no ofrecen la suficiente capacitación para hacer control social. La ausencia de veedurías ciudadanas despeja el camino para que en estos pequeños territorios, la corrupción encuentre suelo fértil.

Ante esta situación, el fortalecimiento institucional territorial se constituye en la alternativa posible, desde la misma institucionalidad central, para que los municipios alcancen los niveles de desarrollo adecuados a las necesidades y demandas de las comunidades locales, pero este proceso es responsabilidad de muchos actores: de las autoridades locales que han sido elegidas para garantizar el bienestar de la población y hacer valer el interés colectivo sobre el particular; de la ciudadanía local que debe vigilar de cerca, con lupa y compromiso, las acciones de sus elegidos, 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.

El gobierno del presidente Santos sustentado en el Artículo 15 del Plan Nacional de Desarrollo PND 2010-2014, “Prosperidad para Todos” delegó a través del Departamento Nacional de Planeación (DNP) y en coordinación con la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional - USAID, la Escuela Superior de Administración Pública ESAP, y SINERGIA TERRITORIAL, el acompañamiento técnico para la formulación de los planes de desarrollo locales de 906 municipios de Colombia, en el marco del Programa de Generación y Fortalecimiento de Capacidades Institucionales. El objetivo de este proceso era apoyar a las administraciones municipales más pequeñas y con mayores niveles de pobreza en la elaboración de buenos planes de desarrollo, teniendo como referencia metodológica las guías de la Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible DDTS y como referentes de contenido las guías y políticas sectoriales. En este sentido, se pretendía que el acompañamiento en la formulación de los planes de desarrollo de las entidades territoriales contribuyera a que los municipios se sintonizaran con el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, la atención integral a las víctimas del desplazamiento forzado por la violencia y la gestión del riesgo por el cambio climático.

El objetivo a largo plazo, propuesto por el gobierno de Santos a través del DNP, era mejorar el desempeño de las entidades territoriales en cumplimiento de los objetivos del desarrollo. En este horizonte, se trataba de fortalecer las capacidades de gestión (recursos, procesos y áreas) de las entidades territoriales. Y se buscaba fortalecer el desempeño de los municipios, con la esperanza de que si los municipios y las regiones lograban mejorar su gestión en materia de desarrollo, eso impactaría también positivamente en el desarrollo del país, lo que se traduciría en logros del gobierno nacional, que tenía entre sus metas fortalecer los desarrollos de la Constitución de 1991 en materia social y cumplir con los ODM, compromisos establecidos con la Organización de Naciones Unidas.

En el nivel territorial la Ley 152 de 1994, en su artículo 26, establece que las distintas dependencias y entidades departamentales y municipales formularán sus planes de acción, con los cuales se articula la visión del gobierno.

Con esta reforma de descentralización iniciada en Colombia, se pretende realizar la transferencia de funciones y responsabilidades del nivel superior del Gobierno a otras entidades dentro de un régimen de autonomía. En la actualidad se vive ya el proceso de ejecución y/o adecuación práctica de la descentralización, que fue promulgada en los decretos reglamentarios de las Leyes 11 y 12 de 1986 (el 1333 de 1986 y el 077 al 081 de 1987, respectivamente).

De igual manera, se han cumplido las ocho primeras elecciones de alcaldes populares en Colombia, y algunos municipios del país, han atendido el capítulo de la reforma que plantea la división del territorio en comunas y corregimientos, eligiendo también las respectivas Juntas Administradoras Locales (JAL). Para el caso del Pacífico colombiano, esto sólo ha sido posible en los municipios más desarrollados: Buenaventura, Quibdó y Tumaco.

En los municipios pequeños del Pacífico colombiano se evidencia con el trabajo en terreno que sólo se ha reglamentado con las Juntas de Acción Comunal, organizaciones que han resultado ser poco efectivas en materia de desarrollo social, convirtiéndose además en escenarios de prácticas clientelistas, y con las que no todos los habitantes de los barrios tienen sentido de pertenencia.

En el nuevo municipio hay cambios importantes en la evaluación de las actividades del concejo, pese a que éste como institución, no ha sido objeto de modernización como lo han vivido las administraciones locales en cabeza del alcalde. Es de resaltar como algo progresivo que ahora la ley garantice a la participación ciudadana en el estudio de los proyectos, por cuanto esto amplía la participación de brindarle a la sociedad civil, canales para que se exprese sobre lo que se

reglamenta en su localidad, acercando de paso al ciudadano a la gestión. En éste nuevo escenario local, la primera autoridad municipal, está obligada a facilitar la participación ciudadana en la elaboración del plan de desarrollo municipal, difundir el mencionado plan de manera amplia y suficiente en la ciudadanía, y lo más importante: rendirle cuentas periódicas a la población en relación con el proceso de gestión pública que desarrolla.

Si bien, el Estado en términos prácticos se ha modernizado en la gestión municipal, en Colombia existen muchos municipios, especialmente en los departamentos de Cauca, Nariño, Chocó y en menor grado en el Valle del Cauca, que aún después de casi 30 años de descentralización, parecen inmunes a todo cambio institucional, normativo o legal, donde su administración y un buen sector de la población aún son ajenas a las oportunidades que, en su mayoría teóricas, ofrece la modernización del Estado como la Constitución de 1991, la Ley 60 y 114 de 1994 y la Ley de Regalías. Es fácil advertir que estas situaciones se presentan por causas estructurales principalmente, asimismo por razones ligadas a la parsimonia, desconocimiento e individualismo de sus gentes y autoridades locales.

Las responsabilidades que el proceso de descentralización le transfiere al municipio, hacen que este se vea enfrentado a la necesidad de fortalecer su estructura, particularmente en dos campos:

1. El funcionamiento fiscal: la obligación de los ciudadanos a contribuir al desarrollo mediante los tributos, lo que obviamente está relacionado con el grado de desarrollo de la economía territorialmente hablando, así como en la capacidad de tributación de las personas.
2. La capacidad de gestión: que involucra a la administración pública y a la ciudadanía, entre otras cosas en desarrollo del principio de la soberanía popular, en ejercicio de la veeduría y de la participación de la gestión de los asuntos locales.

La Constitución de 1991 consolida la participación ciudadana y la autonomía, que continúa el proceso EPA, asignándoles nuevas participaciones presupuestales del total de las cuentas corrientes nacionales en su (PIB) ampliado hasta el año 2002 y autorizando la creación de nuevos impuestos locales (ILVA) que funcionan básicamente desde el año 1993, para entregarle de una vez y por todas la tan reclamada autonomía política, con recursos que apoyen los procesos de gestión pública. Se hace necesario ocuparse en unas líneas de este desarrollo constitucional en el nivel municipal en lo que compete a la forma como los municipios en Colombia deciden la planificación y la definición del presupuesto. Revisando los artículos 339 (CN) hasta el 355 (CN) se puede señalar que la planificación y el presupuesto, siguen obedeciendo a una línea centralizada de manejo, la autonomía no cobija a estos espacios en el desarrollo de las localidades más allá de insistir en un manejo técnico que le pueda brindar un control político en estos aspectos.

La corrupción, el bajo nivel técnico de los recursos humanos, las dificultades de acceso a información oportuna junto con los diversos tipos de violencias enquistados en el corazón de los municipios han impedido que la gestión pública se oriente a la solución de los problemas de las comunidades y han visibilizado la carencia de capacidades institucionales a nivel local.

El DNP, presenta una radiografía donde evidencia el problema, las causas y los efectos en relación con la incapacidad institucional de los municipios de Colombia. Para los expertos del DNP las causas tienen que ver con la insuficiente capacidad de gestión orientada por intereses particulares, el clientelismo y la corrupción.

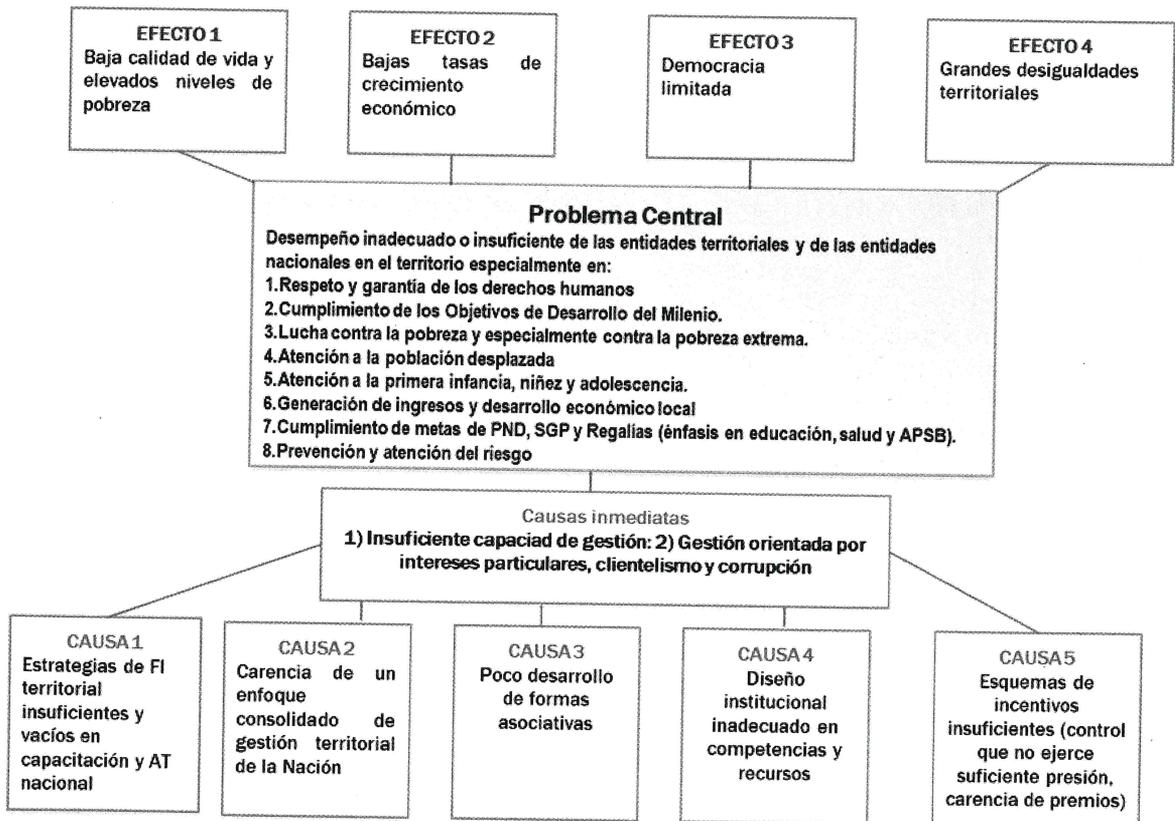
Esta realidad pone de relieve una preocupación que ha servido de tema de debate en variados escenarios, como el Segundo Encuentro Nacional – Planeación Local y Presupuesto Participativo en Yumbo, Valle en 2009: Recentralización Vs Autonomía Local. El debate se fundamenta en la realidad (problema –causas –efectos) que hoy atraviesan los municipios de 4ª, 5ª y 6ª categoría, y la dinámica misma que ha impuesto el Estado a partir del año 2001.

Durante los gobiernos de Pastrana y Uribe se evidenció un intento de regresar a un modelo de Estado Centralizado que arrebató a las colectividades territoriales su autonomía para la toma de decisiones en materia de políticas públicas y de asignación de recursos (Velásquez, 2009, p. 5). En un sentido técnico, en el Gobierno de Santos, Artículo 16 del Plan Nacional de Desarrollo, el gobierno nacional a través del DNP y la ESAP entre otras entidades, para la formulación de los planes de desarrollo locales desarrolla por primera vez una intervención técnica directa en las administraciones de más de 900 municipios.

El espíritu de tal intervención, aunque necesaria, puede leerse como una forma de restar autonomía local encaminada al logro de eficacia y eficiencia en el manejo de los recursos del Estado. (Ver cuadro No 4).

Cuadro No 4.

Desarrollo territorial y capacidades: Árbol del problema



Fuente: MALDONADO Alberto DNP PCT-Programa de Generación y Fortalecimiento de Capacidades Institucionales para el Desarrollo Territorial Subdirección General. Bogotá D.C., febrero de 2012.

Si bien es cierto que después de 27 años de descentralización, este modelo presenta numerosas falencias, las formas de corregirlas no se lograron negando lo que se busca. Mientras que las localidades requieren mayor autonomía política y en recursos económicos, el gobierno central prefiere la eficiencia y la eficacia, en términos más fiscales que sociales y en esos términos cuando los entes de control hablan de la viabilidad del municipio no lo hacen en términos políticos, culturales o sociales, sino de sostenibilidad económica.

Por lo tanto, los municipios más pobres, más alejados del centro de poder como los de la Costa Pacífica evidencian todas las limitaciones de la descentralización pero también todas las necesidades de autonomía: débil capacidad de gestión de los entes territoriales, bajos niveles de transparencia y su dificultad para generar recursos propios y manejarlos adecuadamente, lo cual se traduce en una creciente dependencia con respecto a los recursos del gobierno central, frágil nivel de gobernabilidad democrática y la existencia de un tejido social fragmentado con bajo o nulo poder de participación e incidencia en la toma de decisiones públicas, presencia fuerte de actores armados.

La Ley 70 pudo haber sido un pretexto importante para alcanzar caminos de autonomía local desde la lucha reivindicativa de los consejos comunitarios, sin embargo, la presencia de los grupos armados ilegales como la instauración de caudillismos internos en sus organizaciones ha impedido que el proceso avance más.

Participación Ciudadana

El uso de los mecanismos de participación ciudadana, es deficiente. La falta de compromiso por parte de las administraciones en fomentar la participación de la comunidad rural y urbana en los procesos de planeación y ejecución de los planes y programas sociales, han generado clientelismo, y corrupción en los diferentes estamentos de la sociedad. Además generalmente existe poco compromiso de los líderes políticos y sociales con el desarrollo social y económico de los municipios.

Los consejos comunitarios de las comunidades negras que lograron alcanzar una dinámica importante durante los primeros años de la Ley 70 de 1993 encontraron fuertes adversarios foráneos en su lucha por el territorio, logrando que la dinámica de la guerra limitara el proceso de organización social lo que propició que hoy, muchos consejos comunitarios no hayan logrado consolidarse, mientras que los cabildos de las comunidades indígenas continúan en un proceso lento de fortalecimiento, por lo cual sus demandas frente a la administración no son lo suficientemente fuertes, es decir, no van más allá de reclamos y derechos de petición.

El tiempo no corre a la misma velocidad en todas partes, incluso, en algunos lugares como el Pacífico rural, parece suspendido en sí mismo. En este territorio donde se desarrolla la vida política de 14 de los 16 municipios que conforman la Costa Pacífica colombiana, las estructuras del aparato de Estado están casi ausentes. La ciudad está lejos, los funcionarios, rara vez llegan a los ríos, las instituciones de educación (escuelas primarias) y salud (centros de atención primaria) son absolutamente deficientes, y los servicios públicos inexistentes. Tampoco existe control fiscal ni regulación estatal de las actividades productivas.

El Estado, en cabeza del gobierno nacional, independientemente de quién esté orientando el ejecutivo, al evaluar el desempeño de los municipios, busca en última instancia definir su viabilidad económica, haciendo uso de las mismas herramientas de medición para todos los municipios, sin tener en cuenta las particularidades socio-culturales propias de cada territorio. La evaluación de la viabilidad social, cultural y hasta política no se constituye en su interés, variables que representan, muchas veces, mayor preocupación para las mismas comunidades que manejan otras

racionalidades. En la Costa Pacífica, por ejemplo, desde la Ley 70 de 1993, sus territorios son colectivos, hecho que automáticamente determina un tipo de relación diferente con el Estado.

En el Pacífico colombiano se presentan particularidades que resultan ser ajenas a la lógica de mercado, lo cual hace que gane pertinencia repensar las formas de intervención de un Estado liberal garante de la propiedad privada en un contexto en el que prima la propiedad colectiva, donde la tierra es de todos pero a la vez pareciera no ser de nadie. Aquí la lógica cultural interna no responde a la lógica de eficacia y eficiencia que demanda el Estado, lo que hace más difícil alcanzar una descentralización plena.

Los alcaldes se enfrentan a una doble presión: por un lado, por la evaluación permanente de la gestión pública municipal de parte de un Estado que no asume sus responsabilidades frente a las demandas sociales y, por el otro, por la presencia de actores armados ilegales que presionan por privatizar los recursos colectivos, y ante la ausencia de organización comunitaria, sientan la obligación permanente de rendir cuentas, no a la comunidad que representan, sino a las diferentes instancias del gobierno nacional y a los actores armados ilegales.

En éste escenario, el estudio de las dinámicas de las políticas públicas municipales, gana interés cuando se trata de indagar las condiciones particulares por las cuales la eficiencia y la eficacia son conceptos casi inalcanzables en la racionalidad de los gobiernos de estas municipalidades.

Conclusiones

Se dirá que buscar razones para la esperanza en la Costa Pacífica colombiana es un acto ingenuo de fe que se desmorona ante cualquier diagnóstico. Alguien preguntará ¿cómo puede haber esperanza sabiendo que nos aventuramos por los caminos de la modernización sin haber resuelto problemas de viejo cuño? Excepto las áreas urbanas de Buenaventura y Tumaco, la Costa Pacífica vive en una época que no es la del mercado. Su falta de desarrollo en todos los campos, su mentalidad tradicional rural acompañada de una fuerte injerencia de las diferentes iglesias y otros numerosos factores culturales y políticos, impide el desarrollo de unos territorios locales fuertes y competitivos.

Mientras en el resto del país se hacen políticas encaminadas al fortalecimiento institucional, aquí 27 años después de promulgada la Reforma al Régimen Municipal, se debe repensar la forma de relación Estado central periferia Pacífica. En el Pacífico en términos prácticos, a pesar de toda la retórica institucional, las legislaciones coyunturales, los CONPES, e incluso la Ley 70 de 1993, el Estado no ha existido, o no ha cumplido como lo demanda la Carta Política. Los 16 municipios que constituyen la Costa Pacífica, incluidos Buenaventura y Tumaco, no tienen la capacidad de promover políticas autónomas que mejoren la calidad de vida de sus habitantes.

Falta un análisis comprensivo, completo, exhaustivo e interdisciplinario del proceso de descentralización en la Costa Pacífica colombiana, que pueda rendir cuenta de los límites, las razones y las implicaciones para el presente y futuro destino de sus comunidades. Ese análisis debe dar cuenta de la implicación que en cada municipio ha tenido: el reducido empoderamiento a las organizaciones sociales en relación con las implicaciones de la descentralización, de la Carta Política, de la Ley 134 de 1994, de la Ley 70 de 1993 y de la legislación indígena, esta última, ha dado lugar a cierto proceso de bipolaridad del poder local en los municipios con significativa cantidad de población indígena.

Si en términos generales el proceso de descentralización en Colombia produjo poca autonomía financiera local, derivada de bases tributarias locales poco dinámicas, un crecimiento elevado del gasto territorial que no logró ser financiado con las crecientes transferencias y que condujo a

situaciones de endeudamiento que amenazaron la sostenibilidad de varias entidades territoriales, la situación para los pueblos de la región Pacífica, como dicen los abuelos "fue más caro el remedio que la enfermedad". Se abrieron muchas expectativas sin preparar a la población y a los dirigentes para el cambio normativo, en un contexto donde predominan estructuras tradicionales de dominación y de control político muy fuertes.

Durante los últimos 27 años, lo más significativo que ha ocurrido en estos territorios es la visibilización de sus recursos naturales y la fuerte presión para su saqueo. Sumado a sus recursos, su ubicación estratégica atrajo a diferentes actores armados que de inmediato comenzaron a destruir el tejido social y a presionar a los gobiernos locales por el manejo de sus recursos.

La participación ciudadana es débil porque son frágiles las organizaciones de la sociedad civil. Los esfuerzos de las comunidades negras e indígenas por proteger sus territorios han sido debilitados a plumazos por los actores de la guerra.

Las administraciones locales, a pesar de la voluntad de cumplir al menos con la Ley, poco o nada han hecho a favor de fortalecer las organizaciones sociales. La práctica del clientelismo político, en un escenario de necesidades, ha sido suficiente para cooptar los esfuerzos de organización social.

La única forma de que cambie la sociedad de la región del Pacífico es que haya un cambio político, a través de un movimiento en la sociedad. Una transformación sólo es posible cuando haya nuevas fuerzas políticas locales organizadas, cuando los pobladores del Pacífico colombiano sean capaces de identificar los problemas de su sociedad.

Bibliografía

AGUDELO, C., *et al.*, (2004). Conflicto e (in)visibilidad: retos en los estudios de la gente negra en Colombia. Editorial Universidad del Cauca, Colección: Afrocolombianidad, Parte de: Colección Políticas de la alteridad.

CIFUENTES, N. (1994). Diez años de descentralización: resultados y perspectivas. Bogotá: Edición original. FESCOL.

CHÁVEZ, O. y RAYAS, I. (2006). Fortalecer la capacidad institucional. La plataforma para un gobierno exitoso, en Portal de desarrollo. Recuperado 12/06/2012 de: http://demos.estrason.com.mx/icma/media/Competitividad_Institucional.pdf

CHÁVEZ O. Y RAYAS I. "Fortalecer la capacidad institucional. La plataforma para un gobierno exitoso", en Portal de desarrollo (<http://www.portaldeldesarrollo.org/gobierno/recursos.php?idseccion=272idcontenido=292>), publicado el 26 de junio de 2006.

Departamento Nacional de Planeación(DNP) Plan Nacional de Desarrollo PND 2010-2014, "Prosperidad para Todos".

DUCON, J. Análisis de la situación de los flujos comerciales (importaciones y exportaciones) por el Puerto de Buenaventura, generado por la dinámica del APEC, 2010.

Disponible en

<http://www.eumed.net/librosgratis/2011a/909/Buenaventura%20el%20Pacífico%20Colombiano%20Problemas%20de%20hoy.htm>

DUQUE, N. Análisis de factores de capacidad institucional en municipios pequeños de los departamentos de Boyacá y Cundinamarca.

<http://dintev.univalle.edu.co/revistasunivalle/index.php/cuadernosadmin/article/view/1436/1602>

GONZALEZ, J, ACOSTA, O y González, A, (2001). Evaluación de la descentralización municipal en Colombia ¿Se consolidó la sostenibilidad fiscal de los municipios Colombianos durante los noventas? DNP. Documento 165 - 20 de noviembre del 2001.

HOFFMANN, O. (2001). Acerca de la fragilidad de los espacios públicos: Reflexiones a partir del Pacífico colombiano. En: Exclusión social y construcción de lo público en Colombia. CEREC-CIDSE Univalle 2001.

Naciones Unidas. Gobernanza. <http://www.un.org/es/globalissues/governance/>
Naciones Unidas. Podemos erradicar la pobreza 2015. Recuperado 12/06/2013 de <http://www.un.org/es/mdg/summit2010/>

ONU 2010. Objetivos del Desarrollo del Milenio. Cumbre ONU 2010:
Procuraduría General de la Nación 2011. Guía para autoridades territoriales y ciudadanía. Guías para la gestión pública territorial.

REPETTO, F. (2004). Capacidad estatal: requisito para el mejoramiento de la política social en América Latina, Serie de documentos de trabajo del indes, Washington, Banco Interamericano de Desarrollo.

Revista Forbes. Abril 19 del (2009). Las 10 Playas más bellas del mundo. <http://www.forocoche.com/foro/showthread.php?t=1279951>

SANTANA, P. (1998). Presentación: De la participación comunitaria a nivel local como derecho a la participación ciudadana como demagogia. Revista Foro. Santa Fe de Bogotá. Septiembre de 1998.

VELÁZQUEZ, F. Julio (2009) Caja de Herramientas –Viva la Ciudadanía.

Marco Legal:

Constitución Nacional de la República de Colombia de 1991.

Ley 152 de 1994, Ley Orgánica del Plan de Desarrollo.

Ley 136 de 1994, modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios.

Ley 12 de 1986 Cesión de Impuesto a las Ventas o Impuesto al Valor Agregado (I.V.A.)

Ley 70 de 1993. Ley de Comunidades Negras.