

**UN ACERCAMIENTO A LA DESCENTRALIZACIÓN, TOMA DE DECISIONES
Y GOBERNABILIDAD LOCAL SEGÚN LA EXPLORACIÓN COMBINADA DE
AMITAI ETZIONI. ESTUDIOS DE CASO: BARANOA, GALAPA, MALAMBO Y
TUBARÁ (ATLÁNTICO).**

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA
FACULTAD DE CIENCIA POLÍTICA Y RELACIONES INTERNACIONALES
CARRERA DE CIENCIA POLÍTICA
BOGOTÁ D.C.
2014**

**UN ACERCAMIENTO A LA DESCENTRALIZACIÓN, TOMA DE DECISIONES
Y GOBERNABILIDAD LOCAL SEGÚN LA EXPLORACIÓN COMBINADA DE
AMITAI ETZIONI. ESTUDIOS DE CASO: BARANOA, GALAPA, MALAMBO Y
TUBARÁ (ATLÁNTICO).**

SANTIAGO GONZÁLEZ TORRES

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA
FACULTAD DE CIENCIA POLÍTICA Y RELACIONES INTERNACIONALES
CARRERA DE CIENCIA POLÍTICA
BOGOTÁ D.C.
2014**

**UN ACERCAMIENTO A LA DESCENTRALIZACIÓN, TOMA DE DECISIONES
Y GOBERNABILIDAD LOCAL SEGÚN LA EXPLORACIÓN COMBINADA DE
AMITAI ETZIONI. ESTUDIOS DE CASO: BARANOA, GALAPA, MALAMBO Y
TUBARÁ (ATLÁNTICO).**

SANTIAGO GONZÁLEZ TORRES

Trabajo de Grado para optar al título de Politólogo

DIRECTOR

EDWIN MURILLO AMARIS, S.J.

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA
FACULTAD DE CIENCIA POLÍTICA Y RELACIONES INTERNACIONALES
CARRERA DE CIENCIA POLÍTICA
BOGOTÁ D.C.**

2014

TABLA DE CONTENIDO

Introducción.....	5
1. Planteamiento del problema.....	6
1.1. Objetivos de la investigación.....	10
1.2. Justificación.....	11
1.3. Diseño metodológico.....	12
2. Marco teórico.....	13
2.1. Descentralización.....	14
2.2. Descentralización en Colombia.....	17
2.3. Toma de decisiones.....	23
2.4. Gobernabilidad.....	29
3. Contextos municipales: Baranoa, Galapa, Malambo y Tubará.....	31
3.1. Galapa.....	33
3.2. Malambo.....	35
3.3. Baranoa.....	38
3.4. Tubará.....	40
4. Alcances y limitaciones teóricas en la realidad del Atlántico.....	42
5. Conclusiones y recomendaciones	53
Bibliografía.....	57
Anexos.....	62
Anexo 1: Mapa división político administrativa del Atlántico.....	62
Anexo 2: Formato encuesta.....	62
Anexo 3: Estrategias de los Planes de Desarrollo.....	66
Anexo 4: Mapa subregionalización funcional del departamento.....	67
Anexo 5: Clasificación realidades encontradas.....	68
Anexo 6: Entrevista Gobernador José Segebre Berardinelli.....	69
Anexo 7: Ficha técnica encuestas	75
Anexo 8: Tablas análisis estadístico información recolectada	76

INTRODUCCIÓN

La toma de decisiones de gobierno ha sido tema de investigación académica desde los años 90 a la luz de las transformaciones coyunturales que exigieron un cambio en la forma de gobernar que incluyó reformas fiscales y cambios estructurales de la administración pública (Aguilar, 2008). Así pues, la gestión de lo público, el análisis de política pública y los modos de gobernar fueron formándose como núcleo de investigación en diferentes subdisciplinas de la Ciencia Política. De allí que se diera posteriormente una teorización de temas político-administrativos que permitiera comprender un panorama general actual del manejo de lo público en gobiernos democráticos.

Sin embargo, la teorización de tales temas ha dejado algunos vacíos para la comprensión de la toma de decisiones, particularmente, en las medidas territoriales de Estados descentralizados, pues paralelamente en muchos países, entre ellos Colombia, se adelantaban cambios administrativo-territoriales. Este escenario de descentralización fue un nuevo marco normativo que permitió ejercer territorialmente autonomía para la gestión de lo público de acuerdo a las necesidades propias del territorio (Falleti, 2010).

En ese sentido, es necesario establecer qué tipo de decisiones se toman a nivel local y si estos procesos se guían por enfoques racionalistas¹, o más bien, de acuerdo a su contexto, por enfoques incrementalistas² (Etzioni En Aguilar 1992). Pues es en estos escenarios en donde hay una formación particular de los modos de gobernar por las mismas complejidades del territorio y la necesidad de dar respuesta a las diversas demandas sociales; igualmente, es un escenario donde se pueden identificar diferentes procesos político-administrativos que merecen análisis para la comprensión de los modos de gobierno a escala territorial.

¹ “Los modelos racionalistas suelen otorgar a los responsables de la toma de decisiones un alto grado de control de la situación” (Etzioni En Aguilar, 1992. P 265). Este enfoque permite a los agentes tomadores de decisión establecer valores y preferencias de acuerdo a sus propios intereses bajo un escenario de información suficiente de todas las variables del contexto de toma de decisión.

² “El enfoque incrementalista plantea un modelo opuesto, parte del supuesto que se tiene poco control del entorno” (Etzioni En Aguilar, 1992. P. 265). Este enfoque permite focalizar los esfuerzos decisorios a las situaciones consideradas previamente como problemáticas y propone una cadena de decisiones respecto a la situación problemática identificada.

Bajo este panorama es posible afirmar que los procesos de gestión territorial³ determinan las capacidades y virtudes de los gobiernos locales para cumplir los objetivos de gobierno. Es así como algunos autores aseguran que han quedado puntos ciegos acerca de cómo se desarrolla el proceso político y analítico de las formas de gobierno, específicamente un vacío en el análisis de la capacidad de dirección de tales corporaciones públicas entendiendo esta virtud como *governabilidad*⁴ (Aguilar, 2008; 2010). De manera que es preciso comprender el estado actual de esta última en dimensiones locales a la luz de las capacidades de gobierno y toma de decisiones territoriales.

1. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

La investigación plantea un estudio de caso en el departamento del Atlántico, esta Entidad Territorial (en adelante E.T) se conforma por 23 municipios⁵ (Ver anexo 1) los cuales mayoritariamente son categoría⁶ 6 (18 municipios), seguido de 3 municipios categoría 4 y, finalmente, un municipio categoría 2 y uno categoría 1; la iniciativa por hacer el estudio en el Atlántico nace con el fin de reconocer las dinámicas de gestión territorial en un departamento donde los indicadores del Departamento Nacional de Planeación (DNP)⁷ con respecto a

³ Implica, entre otras cosas, “*que las administraciones municipales y departamentales establezcan metas de resultados a alcanzar, con énfasis en los impactos y efectos de su gestión. El propósito final es lograr mejoramientos en la calidad de vida de la población, reducir la pobreza y las desigualdades, garantizar la provisión de los bienes públicos requeridos y permitir la participación de los ciudadanos interesados*” (DNP, 2007. P. 7).

⁴ Entendida como la capacidad de dirección y acción del gobierno sobre los gobernados (Aguilar, L. 2008)

⁵ Los municipios del departamento del Atlántico son: Barranquilla, Baranoa, Campo de la Cruz, Candelaria, Galapa, Juan de la Costa, Luruaco, Malambo, Manatí, Palmar de Varela, Piojó, Polo Nuevo, Ponedera, Puerto Colombia, Repelón, Sabanagrande, Sabanalarga, Santa Lucía, Santo Tomas, Soledad, Suan, Tubará y Usiacurí (DNP, 2012).

⁶ La Ley 617 del 2000 establece categorías a las Entidades Territoriales (Departamentos y Municipios) de acuerdo a su número de habitantes y su recaudo de recursos; la Ley 1551 de 2012, reafirma la categorización de los municipios que corresponde a una forma de organización administrativa que va de acuerdo al número de habitantes, cantidad recaudada de ingresos, etc. Las categorías son: Especial, 1, 2, 3, 4, 5 y 6. En el caso de los Municipios se clasifican según su población y sus ingresos corrientes de libre destinación. Todos los municipios seleccionados están categorizados de acuerdo a los criterios establecidos en la Ley 617 de 2000 y la Ley 1551 de 2012 de categorización de las entidades territoriales en Colombia. Para los municipios seleccionados de categoría cuarta y sexta se define así: “*Categoría cuarta: Todos aquellos distritos o municipios con población comprendida entre veinte mil uno (20.001) y treinta mil (30.000) habitantes y cuyos ingresos corrientes de libre destinación anuales sean superiores a veinticinco mil (25.000) y de hasta de treinta mil (30.000) salarios mínimos legales mensuales. Categoría sexta: Todos aquellos distritos o municipios con población igual o inferior a diez mil (10.000) habitantes y con ingresos corrientes de libre destinación anuales no superiores a quince mil (15.000) salarios mínimos legales mensuales*” (Artículo 6, Ley 617 de 2000; Artículo 6, Ley 1551 de 2012).

⁷ Institución que se encarga de liderar, coordinar y articular la planeación de mediano y largo plazo para el desarrollo sostenible e incluyente del país. Así mismo, debe procurar por el cumplimiento de los objetivos y metas propuestos por el Gobierno Nacional. Véase en: www.dnp.gov.co. La información de los indicadores se puede encontrar en la

la capacidad administrativa y gestión⁸, han estado por debajo del promedio nacional desde el año 2011 (68,68% y 70,66% respectivamente), año en el cual el promedio anual del departamento para estos indicadores de desempeño fue de 65,53% en ambos casos (DNP, 2012).

Simultáneamente, de acuerdo con el informe de *Los Municipios colombianos hacia los Objetivos del Milenio del PNUD (2010)*, el Atlántico es una de las zonas del país más pobres y con más bajos índices de calidad de vida, por lo cual hay un interés en profundizar el análisis de los procesos de decisión y coordinación territorial⁹ en un departamento de estas características.

El departamento del Atlántico actualmente se rige por el Plan de Desarrollo Departamental “*Atlántico más social, compromiso social sobre lo fundamental 2012-2015*” propuesto por el gobernador José Antonio Segebre Berardinelli y su equipo de gobierno, texto que prioriza un enfoque incluyente para dar respuestas eficientes y eficaces a las grandes problemáticas sociales que se han detectado (vivienda, salud, educación y nutrición). Asimismo, reúne esfuerzos departamentales para prepararse a los cambios económicos y la entrada en vigencia de Tratados de Libre Comercio (TLC), cambios coyunturales que exigen transformaciones de infraestructura y transformaciones productivas del territorio. Paralelamente, el plan departamental hace énfasis en la necesidad de trabajar con mayor esfuerzo en las subregiones del departamento de modo que sea viable potenciar el

página del DNP en los documentos de Gestión Territorial de la Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible. El indicador de Gestión se refiere a “*procesos que son insumos directos del desarrollo de la entidad territorial y por ende se constituyen como los resultados visibles de la gestión. Al medir dichos componentes de esta manera, el análisis se circunscribe a los efectos que tienen el avance en las metas en términos de resultados y productos, así como la dotación y combinación de insumos en los productos deseados*” y se entiende por el indicador de capacidad administrativa como “*la disposición de recursos humanos, tecnológicos y otros, asignados a dar soporte a los distintos procesos y procedimientos que se cumplen dentro de la organización. Esta capacidad se mide mediante indicadores relativos que relacionan los recursos disponibles entre sí o con respecto de los requerimientos del servicio, o bien relacionados con la competencia prestada. Ejemplo de este tipo de indicadores son el número de computadores por funcionario o la estabilidad del personal directivo del municipio*” (DNP, 2005).

⁸ Analizar los indicadores de gestión y capacidad administrativa, es una oportunidad para la investigación de indagar a cerca de cómo la baja o alta capacidad en estas dimensiones puede afectar o no la capacidad de los gobiernos locales para responder a las demandas sociales en un marco de descentralización administrativa, política y fiscal.

⁹ El principio de coordinación da a entender que las Entidades Territoriales deben establecer su estrategia de acción, en armonía con los parámetros establecidos en las leyes nacionales y decisiones de la Corte Constitucional, y conforme a los canales e instancias de coordinación del sistema nacional (Ministerio del Interior, 2010); “*Las autoridades municipales, al momento de ejercer sus competencias y sus responsabilidades, deberán conciliar su actuación con la de otras entidades estatales de diferentes niveles*” (Art. 4. Ley 1551 de 2012).

desarrollo en tales zonas que atraviesan problemáticas sociales que cuentan con pocos recursos y bajo andamiaje institucional, y así, mitigar estas situaciones poco favorables para la calidad de vida de los habitantes (Plan de Desarrollo Departamental Atlántico, 2012).

Sin lugar a dudas, la propuesta de planeación del departamento expone una labor fuertemente coordinada con el nivel nacional y propone un gran esfuerzo por trabajar cooperativamente con las subregiones departamentales, iniciativa que en poca medida se habían visto en administraciones anteriores (Plan de Desarrollo Departamental Atlántico, 2012). En ese orden, el contexto del departamento demanda una serie de transformaciones de gobierno con el fin de lograr cambios significativos que contribuyan a dar una respuesta eficaz a las exigencias sociales y del mercado, propósitos que no podrían ser alcanzados con una plataforma gubernamental débil o con un gobierno poco incluyente incapaz de trabajar coordinadamente con diferentes niveles de gobierno.

En esa medida, la situación municipal¹⁰ del departamento desde el año 2011 muestra un panorama administrativo sobresaliente, aunque debe confrontar graves situaciones sociales de pobreza extrema, desnutrición, desplazamiento, insuficiencia en la infraestructura de alcantarillado y problemas sanitarios entre otros (Plan de Desarrollo Departamental Atlántico, 2012). De manera general, no hay duda, de acuerdo a los indicadores del DNP, que la capacidad administrativa y la gestión municipal tiene buenos niveles con respecto al promedio nacional los cuales fueron de 70,66% y 68,68% respectivamente, aunque el promedio departamental se haya posicionado por debajo de estos niveles (65,53% para ambos casos), los promedios municipales más bajos del departamento fueron los municipios de: Malambo, Campo de la Cruz,

¹⁰ Conforme al artículo 6° de la ley 1551 de 2012 que modifica el artículo 3° de la ley 136 de 1994 establece que las funciones de los municipios deben estar dirigidas por los siguientes principios entre otras: 1.) *Administrar los asuntos municipales y prestar los servicios públicos que determine la ley*; 2.) *Elaborar los planes de desarrollo municipal, en concordancia con el plan de desarrollo departamental, los planes de vida de los territorios y resguardos indígenas (...) para el ordenamiento y el uso eficiente del suelo rural, los programas de desarrollo rural con enfoque territorial, y en armonía con el Plan Nacional de Desarrollo, según la ley orgánica de la materia (...)*; 3.) *Promover el desarrollo de su territorio y construir las obras que demande el progreso municipal (...)*; 4.) *Elaborar e implementar los planes integrales de seguridad ciudadana, en coordinación con las autoridades locales de policía y promover la convivencia entre sus habitantes*” (Art. 6° Ley 1551 de 2012).

Candelaria, Santa Lucía y Usiacurí. De otro lado, según el DNP (2012), los municipios con mejores promedios de gestión y capacidad administrativa (respectivamente) en el departamento han sido Baranoa (80,56% y 90,53%), Galapa (82,91% y 95,91), Puerto Colombia (80,84% y 80,59%), Soledad (82,40% y 93,77%) y Tubará (79,29% y 89,57).

Así las cosas, se propone hacer un estudio de caso para los municipios: Baranoa, Galapa, Malambo y Tubará. Siendo Galapa y Malambo municipios categoría 4 que pertenecen al área metropolitana de la ciudad de Barranquilla, capital del Atlántico; y, Baranoa y Tubará municipios categoría 6 que hacen parte del corredor estratégico para el transporte de productos de importación y exportación del país. La muestra ha sido seleccionada a razón de ser municipios categorías 4 y 6, contextos municipales mayoritariamente representativos en el departamento, e igualmente, porque son cuatro casos por medio de los cuales se quiere lograr la mayor claridad del panorama de la gestión pública departamental, pues, como se mencionó anteriormente, el estado de gestión y capacidad administrativa de Baranoa, Galapa y Tubará es alto en tanto que el de Malambo es bajo; en esa medida, la muestra seleccionada podrá arrojar información relevante y necesaria para hacer el análisis respectivo que se propone esta investigación. No obstante, debido a las características de este ejercicio académico y el limitado espacio de discusión, el núcleo central girará en torno a las dinámicas de gestión y descentralización administrativa de los municipios seleccionados, panorama que permite reconocer los procesos de toma de decisión local.

En ese orden de ideas, es trascendental reconocer que el objetivo del Estado es proveer de bienes y servicios a la ciudadanía para satisfacer las necesidades básicas y ofrecer altos niveles de calidad de vida, así entonces y bajo la situación actual del departamento, es irreprochable la necesidad de un trabajo sinérgico del aparato institucional para superar esa situación de vulnerabilidad social y acabar con las dinámicas que afectan los procesos de desarrollo a nivel territorial. Por consiguiente, la investigación propone hacer un análisis de la situación administrativa y territorial del departamento del Atlántico

para comprender cómo este marco institucional afecta o no los procesos de decisión territorial para ofertar resultados que favorezcan las necesidades particulares del territorio. Así las cosas, se presenta la siguiente pregunta de investigación:

¿Cómo afecta la descentralización sobre los procesos de coordinación y toma de decisión a nivel territorial en el departamento del Atlántico durante el último período de gobierno en los municipios de Galapa, Malambo, Baranoa y Tubará?

1.1. OBJETIVOS

Con la intención de dar respuesta a la pregunta planteada, a continuación se presentan los objetivos general y específicos de la investigación que buscarán alcanzar hallazgos significativos para la discusión que se pretende plantear a cerca de la estructura administrativa y territorial en Colombia.

Objetivo general: Comprender cómo el marco institucional de descentralización del país afecta los procesos de coordinación y toma de decisión territorial para responder a las necesidades particulares locales.

Objetivos específicos:

1. Describir el marco institucional de descentralización en Colombia.
2. Analizar la situación administrativa y territorial del departamento del Atlántico.
3. Comprender las implicaciones del sistema administrativo territorial para la gestión de lo local y señalar los alcances de este sistema para la coordinación territorial.
4. Describir las realidades municipales de los estudios de caso por medio de un análisis de los Planes de Desarrollo.
5. Determinar los alcances y limitaciones de la descentralización en los estudios de caso.
6. Analizar la realidad administrativa de los estudios de caso a la luz de las variables: descentralización, toma de decisiones y gobernabilidad.

1.2. JUSTIFICACIÓN

La Ciencia Política en su historia reciente, ha sido testigo de diferentes tendencias en la investigación y producción académica, tanto así que en la actualidad la formación disciplinar abarca temáticas de acción colectiva, manejo de lo público, relaciones internacionales e investigación para la paz y resolución de conflictos etc., sin embargo, el estudio del *quehacer* político como núcleo fundamental de la Ciencia Política se ha dejado de lado, pues, de acuerdo a la realidad colombiana reciente, la ciencia en nuestro país ha tomado lugar principalmente para temáticas de conflicto y paz, dejando inconclusa, aparentemente, la discusión de la organización territorial y administrativa del Estado. Por esta razón, la presente investigación se ha formulado a razón de volver a traer a la mesa de discusión dicha problemática del que fundamentalmente recrea problemas de relaciones de poder, formas de gobernar y retos para la buena gestión de gobierno.

Simultáneamente, el sistema político colombiano atraviesa una inestabilidad institucional por el modelo de gobierno descentralizado, herramienta administrativa que supera las fallas del Estado centralista, pero quizá se ha quedado corta por la misma coyuntura colombiana, por lo cual, se sugiere una revisión de la situación de este modo de gobierno para posteriormente en la vida profesional del autor reconocer las fallas de esta estructura y lograr aportar al gobierno herramientas para alcanzar un aparato eficiente, eficaz y productivo.

Sin lugar a dudas, esta investigación promete ser una oportunidad para el investigador de lograr una comprensión de la estructura del Estado de manera real y directa que permita la aplicación de herramientas técnicas y académicas que han sido materia de estudio durante toda la carrera. Así mismo, es una excelente ocasión para asumir el rol de investigador y proceder de manera objetiva para obtener hallazgos significativos de la realidad colombiana para el estudio de la Ciencia Política y, así mismo, para recoger y reforzar herramientas de investigación y análisis que sean de gran utilidad para el autor.

1.3. DISEÑO METODOLÓGICO

Se ha optado por realizar un estudio de caso debido a la necesidad e iniciativa de comprender el fenómeno de manera particular en cada municipio seleccionado, así mismo, es claro que no se podría generalizar de manera conjunta en todo el departamento el efecto que ha tenido la descentralización sobre los procesos de toma de decisión y coordinación territorial. De ese modo, la investigación tiende a ser particularista, descriptiva, heurística e inductiva, características propias de la herramienta de estudios de caso (Coller, 2005; UAM, 2000), pues pretende entender el fenómeno en sí mismo.

Igualmente, la investigación se enmarca bajo un diseño no experimental de corte transeccional¹¹, según Briones *“los diseños no experimentales son especialmente apropiados para investigaciones descriptivas y relaciones, es decir, investigaciones en las cuales se desea establecer las correlaciones, asociaciones, que puedan existir entre diversas variables”* (Briones, 2003. P. 21); si bien se podría inferir axiomas generales de la realidad de la gestión territorial en el Atlántico por medio de variables explicativas, el estudio pretende establecer, interpretar y aclarar cómo se dan las dinámicas de gestión pública y toma de decisión en el nivel municipal de los cuatro municipios seleccionados coordinado con el nivel departamental.

En ese sentido, el diseño de la investigación es correlacional-causal, este diseño tiene como objetivo *“describir entre dos o más categorías, conceptos o variables en un momento determinado. En estos diseños lo que se mide-analiza (cuantitativo) o evalúa-analiza (cualitativo) es la relación entre variables en un tiempo determinado”* (Briones, 2003). De ese modo, se tuvo en cuenta la relevancia académica y la necesidad de evidencias primarias empíricas que soportaran la pregunta de investigación, por lo cual para la recolección de datos e información se diseñaron técnicas mixtas, por un lado, técnicas cualitativas como entrevistas individuales y entrevistas grupales, y por otro, técnicas cuantitativas, tales como encuestas a los funcionarios públicos de

¹¹ Los diseños no experimentales transeccionales, son *“investigaciones que recopilan datos en un solo momento, en un tiempo único. Su propósito es describir variables y analizar su incidencia e interrelación en un momento dado”* (Hernández, 2003; Briones, 2003).

quienes dependen decisiones a nivel municipal y departamental de las Secretarías de Hacienda y Planeación, los formatos de encuesta y entrevista pueden ser revisados en el anexo 2.

Finalmente, es intención del investigador profundizar en el tema expuesto, pues durante sus estudios de pregrado ha encontrado la necesidad de reconocer las verdaderas dinámicas de la gestión territorial y reconocer el juego de poderes que se refleja en la toma de decisiones de ese proceso. En ese sentido, formula la pregunta de investigación planteada que se espera pueda llegar a hallazgos significativos para el estudio de la gestión pública en el Atlántico y en Colombia e igualmente su articulación con las relaciones de poder administrativo.

2. MARCO TEÓRICO

En las últimas décadas, la descentralización como mecanismo para gobernar todo un territorio ha sido de las más acogidas y, eventualmente, una de las discusiones que más ha tenido críticas de manera teórica y empírica. De cualquier modo, hay que posicionar este debate dentro de un contexto, ¿Dónde aplica la descentralización? El Estado, como aquella construcción abstracta en dónde se reúnen población, territorio y un gobierno, establece de por sí ya un sistema de interrelaciones entre diferentes organismos que interactúan bilateral y multilateralmente para generar una serie de respuestas (Easton, 1965)¹².

Por lo cual, se entiende que el Estado es un sistema en el que la autoridad se acoge a un régimen para mantener justicia, orden y recolección fiscal con el fin de generar desarrollo y progreso dentro del mismo. Entonces, ¿Cómo se configura el Estado a través de la descentralización? Entendiendo que este modelo compromete esfuerzos de las corporaciones públicas para dirigir y

¹² A la luz de David Easton (1965) es posible reconocer tres componentes importantes para identificar en el análisis donde se enmarca este texto, los cuales son: a.) Comunidad Política: son los ciudadanos y todo sujeto que esté expuesto a la decisión de las autoridades y a la forma de funcionamiento del régimen; b.) Autoridad: conformada por los detentores de los cargos institucionales; y c.) Régimen: entendido como las normas, reglas y procedimientos de formación y funcionamiento de las instituciones entre las que se encuentra la Constitución.

tomar decisiones que maximicen el bienestar de la ciudadanía, es posible establecer que no solo es necesario entender el marco institucional de este modelo, sino también comprender cómo la toma de decisiones y la gobernabilidad se configuran para contribuir a un óptimo ejercicio político y público en los territorios descentralizados.

2.1. DESCENTRALIZACIÓN

Vanna Ianni (2011) en su libro *Cuestiones democráticas y descentralización del poder político*, pone en encrucijada la labor de la descentralización en los Estados modernos. Si bien se puede considerar como una respuesta a las fallas institucionales del gobierno y a la falta de unidad del territorio con el fin de contrarrestar el problema del gobierno nacional, el rol de la descentralización es enteramente discutible respecto a si en realidad contribuye a mejorar las dinámicas de gobierno territorial o no.

La descentralización bien puede responder a problemas de gobernabilidad, efectos de conflictos internos y/o a problemas institucionales del gobierno nacional (Ianni, 2011). De cualquier modo, no está comprobado que la descentralización contribuya a ser más eficiente y eficaz la labor del Estado, ni tampoco, que esté relacionado directamente con dinámicas de corrupción y desperdicio de recursos públicos. Por esa razón, entender la configuración del Estado en función de la descentralización es simplemente entender una forma de gobierno que se apoya en una serie de mecanismos que otorgan autonomía a las Entidades Territoriales para la administración de recursos con la intención de que éstas sean capaces de administrar el capital en pro de las dinámicas de desarrollo y mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes.

Además de ello, es inevitable presentar dos vertientes o visiones de la descentralización que ya han sido expuestas; por un lado,

Muchos argumentan que la descentralización garantiza en sí ventajas importantes: mayor eficacia y eficiencia en la prestación de servicios, fortalecimiento de la democracia a través de la ampliación de la participación de los ciudadanos en las decisiones públicas, desactivación de los conflictos y desencentivación de las tendencias secesionistas, desarrollo más profundo y equitativo (Ianni, 2011. P. 23).

Y, por otro lado, es indiscutible que la descentralización podría llegar a representar para los gobiernos locales una falla y falta de responsabilidad para la administración de recursos que desate *“dinámicas de corrupción, desperdicio de recursos, profundización de los conflictos y de las tendencias divisorias, un freno a los procesos de desarrollo y aumento de las desigualdades”* (Ianni, 2011. P. 24).

En esa medida, no es posible entender la descentralización simplemente como una forma de gobierno y administración de recursos públicos, este fenómeno va más allá de eso y está sobre un contexto político, cultural, social y económico que se desarrolla de diversas maneras de acuerdo a las realidades en donde se aplique. Es por ello que se han generado diferentes formas de descentralización, de acuerdo a las diferentes necesidades de los gobiernos nacionales. Veamos:

- Descentralización administrativa, consiste en el otorgamiento de competencias o funciones administrativas a personas públicas diferentes del Estado, para que las ejerzan en su propio nombre y bajo su propia responsabilidad (Ianni, 2011; Rodríguez, 2011; Falletti, 2010; Zuluaga, 2002; DNP. 2007).
- Descentralización política, es la transferencia de poderes a una autoridad representativa, responsable frente a la población local. Su elección popular constituye un elemento necesario (Ianni, 2011 et al.).
- Descentralización fiscal, caracterizada por las transferencias de recursos o del poder de establecer y cobrar impuestos, desde el centro hacia los niveles locales de gobierno; representa un componente tanto de descentralización administrativa como política (Ianni, 2011 et al.).

Estas son las formas de descentralización común y más representativas, sin embargo otros autores como Falletti (2006; 2010) y Rodríguez (2011) proponen

a otras formas de descentralización como: a.) descentralización territorial¹³; b.) descentralización especializada¹⁴; c.) descentralización por colaboración¹⁵ (Rodríguez, 2011) que hacen parte de la descentralización detallada de las labores del sector público en el caso colombiano.

En ese orden, hablar de descentralización como configuración del Estado moderno, es aplicar una serie de mecanismos y estrategias que permitan una apertura administrativa que otorga autonomía a las entidades públicas por medio de la administración de unos agentes públicos elegidos democráticamente haciendo uso de la elección popular en los diferentes gobiernos locales que cuenten con el apoyo y direccionamiento nacional y que gozan con la libertad de establecer formas de recolección de impuestos para mantener una estabilidad fiscal en los territorios descentralizados.

Ahora bien, ¿En qué estado se encuentra tal situación en nuestro país? Colombia es un Estado caracterizado por acoger, a lo largo de su historia, diferentes formas de organización administrativa y territorial que han afectado las relaciones entre los diferentes componentes del sistema anteriormente mencionados. No fue hasta la Constitución de 1886 que se estableció una Constitución duradera caracterizada por establecer un régimen centralista con una forma de gobierno único que intentaba dar respuesta a las demandas de la sociedad. Sin embargo, esta forma de gobierno demostró no ser lo suficientemente eficiente para los problemas y dificultades de esta sociedad.

Casi un siglo después, para los años 60, era evidente la ausencia de un gobierno en todo el territorio nacional, por lo cual, empezaban a manifestarse diferentes fallas institucionales dentro del Estado debido a que no se demostraba una respuesta por parte del gobierno central y, eventualmente, el

¹³ Es el otorgamiento de competencias o funciones administrativas a las colectividades regionales o locales, para que ejerzan su propio nombre y bajo su propia responsabilidad; en Colombia recae especialmente en las Entidades Territoriales (Rodríguez, 2011).

¹⁴ Es el otorgamiento de competencias o funciones administrativas a entidades que se crean para ejercer una actividad especializada. “En Colombia se traduce a la existencia de establecimientos públicos, empresas industriales y comerciales del Estado, sociedades públicas y sociedades de economía mixta, superintendencias y unidades con personería jurídica, empresas sociales del Estado entre otras” (Rodríguez, 2011).

¹⁵ Es el otorgamiento de competencias y funciones de la administración a particulares para que las ejerzan en nombre de ella. “En Colombia son ejemplo de esta la actividad notarial, registro público del comercio y algunas funciones de la Federación Nacional de Cafeteros” (Rodríguez, 2011).

gobierno tuvo que iniciar un proceso de descentralización con la acogida de formas de elección popular para la representación política (Falleti, 2010), de allí, la necesidad de un proceso de descentralización en Colombia, proceso que algunos autores como Restrepo (2006) y Zuluaga (2002) denominan como “*e/ centralismo descentralizado*”. Este término da razón a un proceso marcado por las tendencias regionalistas colombianas para los años 60 y 70, si bien era evidente un gobierno con gran poderío central, cada vez se acercaba a un proceso de desprendimiento e insolvencia en los territorios locales, de manera que la distribución de funciones sirviera para lograr mayor respuesta a las demandas nacionales, sin que ello significara que los territorios locales tuvieran la oportunidad de administrar autónomamente los recursos públicos.

Hasta ahora hemos expuesto los problemas generales de la descentralización y las necesidades por proponer y acoger estas nuevas formas de gobierno que demuestren una representatividad democrática a los problemas públicos. Entonces, ¿Qué implica hablar de descentralización en Colombia?

2.2. DESCENTRALIZACIÓN EN COLOMBIA

Colombia en 1886 se organizó como un Estado centralista, dividido en ocho regiones como centros de movimiento económico, pero que seguían irrefutablemente las directrices nacionales. Esta organización estatal acogía diferentes formas de descongestionamiento de los despachos públicos para evitar la excesiva concentración de poder, entre ellas: desconcentración¹⁶, delegación¹⁷ y más tarde, descentralización¹⁸ (Rodríguez, 2011); con el tiempo, esta forma de gobierno empezó a reflejar varias fallas institucionales al no representar los intereses de todo el territorio nacional, por lo cual, con la llegada de la modernidad para los años 60 y 70, era inevitable la necesidad de ciertos

¹⁶ Entendida como la distribución adecuada del trabajo que realiza el jefe o representante legal de la entidad, sin que ello implique autonomía administrativa en su ejercicio (Rodríguez, 2011. P. 20).

¹⁷ Entendida como la capacidad de las autoridades para transferir el ejercicio de funciones a sus colaboradores o a otras autoridades, con funciones a fines o complementarias, es decir, se crea una relación entre delegante (quien es titular de la función) y delegatario (quien ejerce esta función) (Rodríguez, 2011. P. 22).

¹⁸ Entendida como la facultad que se otorga a las entidades públicas diferentes del Estado para gobernarse por sí mismas, es decir, proceso mediante el cual se otorga autonomía a las entidades públicas territoriales; puede ser: territorial, fiscal, política y de servicios (Rodríguez, 2011. P. 24).

cambios en la forma de administrar y gestionar los recursos públicos (Aguilar, 2008).

Para los años 70, los planes propuestos por las diferentes administraciones en Colombia empezaron a perfilar las tendencias descentralizadoras de la política territorial colombiana; en el año 1974 Lopez Michelsen propuso el plan “*Para cerrar la brecha*” que pretendía implementar dos modelos de regionalización fuertes: 1.) El modelo de regionalización nodal, cuyo objetivo era configurar y delimitar áreas y centros administrativos con capacidad para servir a los intereses del desarrollo y 2.) Las regiones para la descentralización administrativa, pretendían canalizar fuerzas centrípetas mayores a los departamentos donde se perfilara el modelo de administración descentralizada territorialmente. Sin embargo, estas estrategias no tuvieron mayor impacto debido a las dinámicas de violencia que se empezaban a percibir en el país y de las continuas migraciones rurales a lo urbano que impedían consolidar una forma de gobierno estable (Moncayo, 2004).

Seguido de esto, en el año 1978 Turbay Ayala presenta el “*Plan de Integración Nacional*”, un plan que proponía: a.) Integración física territorial, b.) Mayor desarrollo regional y c.) Un fuerte acompañamiento en los procesos de crecimiento urbano, entre otras; este proceso aunque proyectaba formas de descentralización mayores, no llegaron a madurar, sin que ello haya significado que el proceso de descentralización no continuara. Es más, “*la descentralización, en este periodo, se coloca no como un objeto en sí mismo, sino como un medio para alcanzar la autonomía regional*” (Moncayo, 2004. P. 59). Por lo cual, las necesidades de otorgar mayor autonomía a los territorios era evidente y los esfuerzos del gobierno central eran aún cada vez mayores, lo que se evidenció en la siguiente administración de Belisario Betancur.

A partir de los años 80, se desencadenaron una serie de cambios en las estructuras administrativas y territoriales del país, ya sea por las complejas demandas de la sociedad o por los cambios en el territorio debido al avanzado conflicto armado que se apoderaba del país. Betancur en el año 1982 propuso

el plan “*Cambio con equidad*” en el cual era indiscutible el fin de las políticas de desarrollo regional para, finalmente, acoger la descentralización como medio de gobierno político local representativo en el territorio nacional. Las reformas institucionales fueron inevitables¹⁹ para lograr un resultado que tuviera impacto en la forma de gobernar en Colombia; en esa medida, “*la descentralización se concebía, por lo demás, como parte fundamental de un proyecto político más amplio orientado a modernizar el Estado y superar la crisis del sistema tradicional, a través de la apertura de nuevos canales de participación democrática*” (Moncayo, 2004. P. 62-63).

En ese sentido, en palabras de Moncayo, “*los esfuerzos institucionales, conceptuales y técnicos, por lograr transformaciones en el sistema político colombiano fueron significativos y lograron una serie de cambios en la forma de gobierno*”, no obstante, no eran suficientes con respecto a la ola de demandas que aumentaba a razón de las dinámicas de la violencia que generaban mayores necesidades en la población afectada y, así mismo, en las grandes urbes que no podían controlar debidamente el crecimiento desorbitado de sus poblaciones. La descentralización entonces, fue la respuesta institucional a todas estas demandas para mitigar los problemas estructurales que había dejado una larga gestión de un Estado centralista.

Consecuentemente, estas transformaciones institucionales tuvieron un impacto directo en la organización de los gobiernos locales, en tanto que la descentralización territorial y administrativa empezaba a consolidarse como forma de gobierno en los territorios locales; Tullia Falletti (2010) en un estudio acerca de la descentralización en sociedades latinoamericanas, expone el caso colombiano como un escenario particular de descentralización marcado por tres principales hitos en el hilo histórico de la descentralización en el país:

- a.) Descentralización política, direccionada por el conjunto de medidas tomadas en los años 80 con la elección popular de Alcaldes (1986) y la elección popular de Gobernadores (1991), es decir, con la apertura de

¹⁹ Más de 10 reformas normativas, entre decretos y leyes, se expidieron en ese periodo en torno al tema de la organización administrativa, fiscal, política y territorial en Colombia (Moncayo, E. 2004).

canales de participación ciudadana para la elección de cargos públicos para la administración de las diferentes E.T del país (Falleti, 2010. P. 126).

- b.) Descentralización administrativa, como medida de fortalecimiento de la maquinaria administrativa central y con el apoyo del poder ejercido por los Alcaldes y Gobernadores, es visible la necesidad de establecer la descentralización administrativa en el país que permitió al Estado llegar a lugares periféricos del territorio (Falleti. 2010. P. 126).
- c.) Descentralización fiscal, acogida por la reforma constitucional de 1991, por medio de la cual se establece la libertad a las E.T de recaudar impuestos para su auto-sostenimiento y funcionamiento fiscal, claramente, en todo momento con el apoyo, asesoría y soporte del nivel central (Falleti, 2010. P. 127).

En esa medida la autora, por medio de estos hitos en el proceso colombiano, aclara que la descentralización ha otorgado tanto a gobernadores como a alcaldes herramientas legales, administrativas y financieras que dan respuesta a sus necesidades reales con el fin de establecer gobiernos innovadores. De ese modo, propone la teoría secuencial de la descentralización²⁰ en la cual la suma de: a.) Las tres formas de descentralización (fiscal, política, administrativa); b.) La importancia de los intereses territoriales, es decir, de los diferentes niveles de gobierno; y c.) El orden de las reformas implementadas, explican bajo qué condiciones la descentralización ha contribuido a aumentar o disminuir el poder de los niveles de gestión territorial.

Sin embargo, aclara Falleti, la heterogeneidad de los territorios del país recrea, algunas veces, la imposibilidad de trabajo entre los diferentes niveles de gestión, sumado a ello el factor del conflicto armado colombiano que coapta la actuación del Estado, obstaculizando una gestión pública territorial eficiente en todo el territorio. Igualmente, es visible la capacidad de innovación de algunos municipios con capacidades mayores en temas de descentralización, rendición de cuentas y prestación de servicios (Falleti, 2010; Jost, 2010).

²⁰ Esta teoría apunta a que de acuerdo a la secuencia de reformas descentralizadoras y a los intereses territoriales de quienes lideran el gobierno local es posible determinar el grado de capacidad del gobierno para liderar la acción pública (Falleti, J. 2006).

Toda esta serie de cambios adelantados en la década de los 80, más el conflicto armado latente en la entrada de la década de los 90, fueron factores clave para generar en la opinión pública un desacuerdo e inconformidad con las políticas que adelantaba el gobierno nacional; de allí que en 1990 se concibiera, por parte del gobierno, la necesidad de conformar una constituyente que reformara la normatividad del Estado como respuesta a una serie de presiones sociales²¹, dando así nacimiento a la Constitución Política de 1991, carta constitucional que restablece por ley el ordenamiento territorial y administrativo del país.

En la Constitución Política de 1991 (C.P), Colombia se define como un “(...) Estado social de derecho, organizado en forma de *república unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales* (...)”²² (Subrayado nuestro).

En ese orden, es necesario aclarar tres supuestos: 1.) La organización en forma de República Unitaria, refleja la imposibilidad de formar otros Estados en el territorio, por lo tanto, constituye un Estado central fuerte, pero que combinado con 2.) La descentralización y autonomía administrativa de las E.T, implica que 3.) Colombia es una República Unitaria que ejerce poder central referente al *quehacer* de las ramas judicial y legislativa, no obstante, el poder ejecutivo es descentralizado y las E.T del país tienen la potestad y libertad de ejercer poder administrativo de acuerdo a sus propias realidades (Girón, 2007; Zuluaga, 2002; Arias, 2008).

En ese sentido, la descentralización administrativa, en palabras de Zuluaga (2002), alcanza apenas a cumplir con: a.) Las funciones que el Estado central les delegue; igualmente deben b.) Ejecutar las leyes nacionales y, por lo tanto, hay c.) Una tendencia por cumplir con el interés y voluntad general, esto es, con los intereses nacionales.

²¹ Dentro del conjunto de presiones sociales vividas en 1990, la séptima papeleta fue la que mayor impacto logró. Se caracteriza por ser un movimiento social, principalmente estudiantil, por medio del cual se exigía la necesidad de una asamblea constituyente que reformara la constitución de 1886.

²² *Constitución Política de Colombia*. Artículo 1. Bogotá. Legis, 2005.

Esto implica una estructura estatal central fuerte y una estructura municipal configurada, pero autónomamente limitada; si bien, el Artículo 287 de la C.P garantiza la capacidad para gestionar los intereses propios de las E.T, la organización estatal, aunque faculta a las entidades territoriales para la planeación e implementación de programas de desarrollo de manera *coordinada y concurrida*²³, presenta un fuerte componente centralista que minimiza la posibilidad de los municipios de actuar y gestionar de acuerdo a sus realidades particulares.

En lo que respecta con el proceso de descentralización colombiano tuvo dos propósitos principales: “1.) *Garantizar una mayor apertura política mediante la distribución del poder político* y 2.) *Lograr mayor eficiencia en la provisión de los bienes públicos*” (Restrepo, 2006. P. 401). De esa manera, la nueva configuración del sistema pretendía recoger de forma más acertada las necesidades y preferencias de la ciudadanía con mayores canales de participación y decisión en la vida pública, de modo que se aseguraba un mejor ejercicio del control político.

De cualquier modo, la labor del gobierno se ha caracterizado por fortalecer una forma de administrar descentralizada, en la cual las E.T tengan, constitucionalmente, cierta autonomía para gestionar sus propios recursos de acuerdo a sus propias realidades, evidentemente, sin olvidar que debe haber una labor *concurrida* en la que los diferentes niveles de gobierno tienen potestad sobre el territorio más pequeño, es decir, de forma descendente. Así mismo, debe haber un trabajo *coordinado* para que sea posible la gestión de programas de desarrollo y que contribuyan al mejoramiento de la calidad de vida de los ciudadanos de acuerdo a los principios de la descentralización en Colombia (Ley 1551 de 2012).

En ese orden, es indispensable reconocer que la descentralización a partir de 1991 intentó canalizar formas significativas de representación ciudadana, pero que ha centralizado el poder local en actores particulares, lo cual limita la

²³Principios rectores junto con *subsidiariedad, complementariedad, eficiencia, responsabilidad, transparencia y participación* de competencia municipal según el Artículo 4 de la ley 1551 de 2012.

participación ciudadana al sufragio universal (Restrepo, 2006). En este orden de ideas, el proceso de toma de decisiones ha sido removido casi en su totalidad del espacio público y ha sido focalizado en un proceso de decisión de las autoridades locales que se encuentran mediadas por diferentes intereses en cada nivel de gobierno, lo cual dificulta la labor *coordinada y concurren* del gobierno nacional en el territorio colombiano. Por tanto, la descentralización en Colombia ha representado algunos avances para las diferentes formas de gobierno local, pero así mismo, ha significado un retroceso para la gobernabilidad del país limitando la consolidación de un gobierno eficiente y eficaz respecto a las demandas y necesidades de la población colombiana.

Finalmente, quisiéramos señalar la importancia de establecer el panorama de descentralización en Colombia, pues si bien ha sido un proceso lento que ha reconfigurado el sistema político colombiano en su forma de organización política y territorial, es un reflejo de una serie de acciones que apuntan a un gobierno más eficiente, eficaz y productivo que direcciona su actuar a mejores condiciones de vida de los habitantes, igualmente, es un proceso mediado por múltiples intereses de diversos actores del sistema que han permeado dicho fenómeno. No obstante, no se puede desconocer que así las E.T gocen de un grado de autonomía, la forma de gobernar en Colombia se rige por un modelo de Estado unitario, por lo cual los intereses nacionales, como se ha mencionado anteriormente, priman sobre cualquier otro interés. En ese sentido las E.T se ven mediadas por una serie de fuerzas políticas que intermedian los procesos de decisión en los gobiernos locales alterando las formas de coordinación entre los diferentes niveles de poder nacional que, posteriormente, generan un efecto en el nivel de gobernabilidad tanto local como nacional en Colombia.

2.3. TOMA DE DECISIÓN

Así las cosas, el proceso de toma de decisión en los gobiernos es un escenario mediado por preferencias e intereses de aquellos actores que empoderan el poder público y que representan el interés colectivo, con el fin de dar respuesta a las necesidades sociales. Es preciso afirmar que este momento político

representa una complejidad de diálogo e intereses, por lo tanto, no es posible aplicar un conjunto de teorías racionales a una realidad abstracta y de tales dimensiones. Sin embargo, lo que se presenta en esta investigación representa una forma de acercarse y entender esta realidad compleja y abstracta de la realidad político-administrativa en Colombia (Subirats, 1989; 1995).

Como se mencionó al inicio de la propuesta de investigación, el proceso de toma de decisión de gobierno puede entenderse indistintamente de acuerdo al enfoque con el que se esté analizando, por un lado, puede ser un momento en el que los agentes tomadores de decisión ponderan preferencias y prioridades, lo cual permite establecer que actúan de manera racional a la luz de obtener resultados finales y así asignar un valor a esos resultados, ya sea numérico o utilitario, para seleccionar aquel que produzca mayor utilidad esperada (Shepsle y Bonchek, 2005), pero por otro lado, se entiende como *“el proceso en el que los propósitos genéricos de naturaleza normativa y política se vuelven objetivos específicos y precisos de uno o más cursos posibles de acción”* (Etzioni En Aguilar, 1992).

De cualquier modo, el estudio de toma de decisiones cada vez más toma un rol importante para entender el actuar de las organizaciones y de los gobiernos, los cuales inmersos dentro de un conjunto de instituciones explican la resolución de problemas colectivos y facilitan la ganancia de beneficios por medio de su actuar (Moe En Peters, 2003). Por consiguiente, entendiendo que las instituciones son reglas de juego (North, 1995), estas hacen las veces de mediadoras en un entorno de incertidumbre para determinar las formas de comportamiento de aquellos agentes involucrados para reducir tales dilemas generados en el entorno. Además, entre más instituciones existan, más se reduce el nivel de inseguridad, de manera que sea posible determinar con mayor facilidad qué le conviene a los agentes decisores (Peters, 2003). En ese orden, ¿Por qué se hace necesario hablar de toma de decisiones en los gobiernos locales?

Una definición de política en Aguilar arroja un componente decisorio, “*la política como un conjunto-secuencia de decisiones, relativas a las elecciones de fines y/o medios, de largo o corto alcance, en una situación específica y en respuesta a problemas y necesidades*” (Aguilar, 1992. p. 23). Si los gobiernos locales son corporaciones organizadas de manera piramidal-jerárquica en la cual el poder se posiciona mayoritariamente sobre quien está en la punta de la pirámide, aquellos agentes democráticos son quienes establecen racionalmente un orden de preferencias en el actuar político dentro de las E.T, por lo cual, es posible establecer que las E.T descentralizadas y autónomas se conducen por un orden de preferencias y valores que atienden a las demandas de la población. En ese sentido, diferentes valores y preferencias de orden departamental y nacional pueden recrear conflictos de intereses que entorpezcan tales procesos de decisión local y de coordinación territorial para establecer programas de desarrollo.

Por esta razón se hace necesario una comprensión de la toma de decisión en las E.T en medio de un escenario descentralizado en el que, tanto los intereses nacionales como los intereses locales, deben ser atendidos por el cuerpo administrativo del Estado. Así las cosas, la toma de decisiones es núcleo de formación de política y direccionamiento de las acciones del Estado, pero la cuestión es ¿En qué medida las relaciones de poder de la administración de gobierno afecta las decisiones de los gobiernos locales? Entendiendo, claro está, que tal toma de decisiones está mediada por una multiplicidad de actores de diferentes órdenes gubernamentales.

Para esta tarea, nos hemos referido a un autor que centra su análisis en la toma de decisiones de los gobiernos, Amitai Etzioni, quien propone una exploración combinada de la toma de decisiones: *Mixed-scanning* (1967), en la cual hace uso de modelos racionalistas e incrementalistas para determinar bajo qué lógica operan las organizaciones y corporaciones políticas para decidir una ruta de acción. En esa medida, es importante describir en qué sentido la toma de decisiones en los gobiernos locales en Colombia está direccionada por X o

Y enfoque, pues este direccionamiento determina las formas de actuar del gobierno, es decir, la capacidad de respuesta a intereses y demandas sociales.

- Por un lado, Etzioni, acoge el **enfoque racionalista**: este favorece la conducta racional de uno o una serie de agentes que actúan a razón del cumplimiento de una serie de objetivos. Este enfoque se fija más en el *qué* y no en el *cómo*. Así pues, este enfoque determina una ruta de acción general de acuerdo a estudios previos e información analizada que permite comprender el problema y ponderar las formas de tratarlo. Sin embargo, la información limitada para la toma de decisiones no permiten hacer un análisis lógico que pondere las alternativas de decisión de acuerdo a sus efectos reales, lo que sugiere que se actúa bajo suposiciones y no bajo situaciones reales. Además, los resultados de esta forma de decisión apuntan a favorecer a los actores más poderosos dentro de la toma de decisiones y las demandas de los no privilegiados quedarían sin representación alguna (Etzioni En Aguilar, 1992).
- Por otro lado, el **enfoque incrementalista**: apunta no a soluciones inmediatas, sino a una sucesión de decisiones que están dirigidas a mitigar el problema focalizado, es decir más hacia el *cómo* y no el *qué*. Igualmente, este enfoque permite seguir una serie de análisis que conlleven a decisiones fundamentales de gobierno para formular soluciones a problemáticas sociales complejas que merecen total atención, pues es una toma de decisión característica de sociedades plurales en las que no hay instituciones centrales que determinen el proceso de decisión. No obstante, este enfoque se queda corto para reconocer que las decisiones fundamentales²⁴ de primera mano son esenciales para el gobierno, por lo cual, este tipo de decisiones son más de corte anticipatorio y focalizado (Etzioni En Aguilar, 1992).

²⁴ Las decisiones fundamentales se entienden como las grandes decisiones de gobierno, los lineamientos y direccionamientos de política en un Estado-nación (Etzioni En Aguilar, 1992).

La exploración combinada de toma de decisiones, *mixed scanning*, incluye elementos de ambos enfoques empleando proporciones que permiten abstraer un panorama general (racionalismo) y emitir soluciones focalizadas (incrementalismo) para hacer más eficiente el actuar del gobierno, este modelo afirma que las decisiones incrementales son una aproximación a dinámicas más efectivas porque va más allá de responder a situaciones problemáticas, las decisiones van dirigidas a racionalizar los recursos y hacer efectivo el actuar del gobierno a problemas previamente focalizados de manera estratégica (Rabin; Hildreth; Miller, 2006). Sin embargo, para hacer uso de este modelo de análisis de toma de decisiones en un contexto de gobiernos locales descentralizados, es importante centrar el estudio en la manera en cómo se entenderá la toma de decisiones en la que confluyen diferentes actores.

En primera medida, el actuar racional gubernamental es asumido por el nivel nacional, pues es aquel nivel de gobierno que formula los grandes lineamientos de política, la información con la que cuenta para ello es nacional y funciona bajo supuestos de acuerdo a previos estudios realizados, también, son direccionamientos que van dirigidos a todo el territorio, que de acuerdo al principio de *coordinación* son lineamientos que deben ser liderados y asumidos por los gobiernos locales para que tengan funcionamiento y validez a nivel territorial. En consecuencia, esta forma de ejecución de política si bien es racional, a la luz de un análisis de alternativas para ofrecer la mejor solución a problemas previamente identificados (Shepsle y Bonchek, 2005), va en dirección descendente para ser efectiva en todo el territorio nacional.

No obstante, a medida que tal fluidez descendente encuentra niveles de gobierno más locales, estos direccionamientos de política se confrontan con decisiones y priorizaciones territoriales acorde con las necesidades primarias locales. Es decir, la decisión racional de gobierno se confronta a un nivel territorial, momento en el que la decisión debe ser re-direccionada de acuerdo a las demandas sociales de la ciudadanía, pues son objeto de una decisión incremental, proceso en el que las problemáticas ya han sido focalizadas y se ha priorizado previamente el actuar de gobierno para dar respuesta en corto

tiempo a situaciones sociales problemáticas de gran impacto (Etzioni En Aguilar, 1992).

Bajo esta lógica, a medida que la toma de decisiones de gobierno se hace local, el enfoque de exploración combinada se hace más palpable ya que los intereses locales y nacionales deben ser puestos a consideración para eventualmente ofrecer las respuestas necesarias y atender los problemas identificados localmente. Entonces, si a nivel territorial se hace uso de ambos enfoques esto permite a los gobiernos locales ser más eficientes y eficaces en el momento de dar respuesta a las necesidades sociales, pues las problemáticas han sido previamente focalizadas lo cual permite un actuar de gobierno eficiente (Etzioni En Aguilar, 1992), todo esto, claro está, siguiendo la lógica de la autonomía territorial para administrar recursos de los gobiernos locales.

A partir de lo anterior es posible determinar si la capacidad de gobierno para dar respuesta es alta o baja, en razón a su actuar efectivo y eficaz de las demandas sociales, pues con la acogida de medidas descentralizadoras administrativas y territoriales, si bien había una clara intención de apertura participativa, también se quería empoderar de autonomía a las E.T. para generar resultados eficientes que el gobierno centralista de antes no podía lograr. En ese sentido, la descentralización pretende que los gobiernos locales puedan de manera efectiva gobernar sobre los territorios nacionales, proceso que sugiere altas capacidades gubernamentales en los gobiernos locales, proceso que algunos autores han denominado *governabilidad* (Aguilar, 2008).

En esa medida, este proceso político determina modos de decisión y acción de los gobiernos que traducen a una serie de compromisos, valores, coaliciones y competiciones entre los diferentes miembros del gobierno (Allison, 1988). Es así como se pretende analizar la toma de decisiones en las E.T. escogidas dentro de la investigación, de esa manera, lograr determinar cómo se configuraron las decisiones tomadas dentro de los gobiernos locales y de qué

manera la descentralización administrativa alcanza a tener un efecto en esas formas de gobierno local.

2.4. GOBERNABILIDAD

El estudio de las formas de gobierno y de la capacidad de gobierno de las democracias sociales, fue un fenómeno producido por los cambios estructurales del Estado de los años 60, fue así como a mediados de los años 70 se empezó a hablar en la academia politológica de *governabilidad*, entendida como la capacidad del gobierno de gobernar sobre el territorio (Aguilar, 2010).

Este nuevo campo de estudio pretendía “*determinar cuáles eran las condiciones que favorecen que las democracias tengan mayor probabilidad de gobernar y cuáles eran las condiciones que le destinan a la probabilidad o el riesgo de dejar de gobernar y hasta ser factor de desgobierno, a la ingovernabilidad*” (Aguilar, 2010. P. 12). Desde ese momento, las crisis democráticas fueron inminentes, pues el sistema político-económico y el andamiaje institucional se reconocieron como insuficientes para enfrentar las masivas demandas que el Estado debía confrontar; así pues, el problema había recaído en los procesos gubernamentales que traducían en un gasto público desenfrenado y poca respuesta a los derechos sociales de los ciudadanos. Este nuevo fenómeno obligó a centrar este estudio sobre los procesos directivos de gobierno y ya no sobre los gobernantes, pues la responsabilidad institucional se vio muy fragmentada y, afirma Subirats (1989; 1995), eso ocurre en razón a los diferentes rangos de gobierno y a la administración pública, factores que participan simultáneamente y no dan pie a la posibilidad de puntualizar acciones de gobierno concretas, ni deliberadas.

Posteriormente, las nuevas dinámicas gubernamentales han formulado avances sobre cómo entender la dinámica del gobierno, pues como bien lo señala Aguilar “*No toda acción del gobierno es acción de gobierno*” (Aguilar, 2010. P. 14). Los direccionamientos de planeación, que en mayor medida son

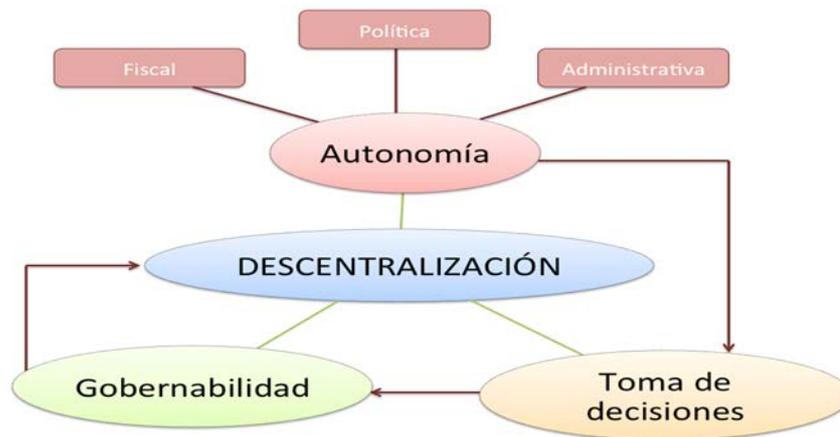
liderados por el cuerpo gubernamental, son ahora espacios de interacción de múltiples actores sociales, económicos y políticos, y es a partir de este nuevo escenario que es posible trabajar en red y producir decisiones de gobierno que contribuyan a generar desarrollo sostenible. Este nuevo proceso se ha denominado *Gobernanza*, proceso que académicamente ha acogido el término de *governabilidad* como un componente entre muchos otros que contribuyen a una fluida interacción entre actores. No obstante lo anterior, la *governabilidad* como tal virtud de gobierno que se compone de: 1.) Las capacidades de accionar del gobierno; 2.) Las acciones concretas del gobierno; y 3.) La dirección gubernamental sobre la sociedad, es el factor a analizar en esta investigación.

Entonces, si bien se entiende como una virtud positiva, la *governabilidad* empero puede estar amenazada por escenarios negativos y caóticos para cualquier gobierno: la *ingovernabilidad* o *desgobierno*, como aquel escenario de crisis del modelo de gobierno en el que: a.) La sociedad no está dispuesta a ser gobernada, es decir, una baja legitimidad del gobierno; o b.) El gobierno de turno es incapaz de gobernar. Estos problemas serían producto de las limitaciones teóricas del enfoque de la *governabilidad*, pues éste propone al gobierno como agente único tomador de decisiones, lo cual quiebra cualquier posibilidad de consensuar las alternativas que mejor convengan para la acción de gobierno y, además, separa aún más la relación del cuerpo gubernamental con la ciudadanía para la toma de decisiones compleja, con lo que la tendencia de gobierno estaría dada hacia la ineffectividad por no consensuar con otros actores del sistema.

En ese orden de ideas es posible cerrar la lógica del argumento de la presente investigación al afirmar que (ver gráfica 1): la capacidad del gobierno para gobernar es producto de todo proceso de toma de decisiones para generar satisfacción a las necesidades básicas insatisfechas, que sucesivamente, es producto de la autonomía generada en los gobiernos locales al estar bajo un marco de descentralización administrativa, política, fiscal y territorial. Y como parte de un círculo virtuoso, la *governabilidad*, al otorgar mayor capacidad de

dirección gubernamental a los gobiernos, en este caso locales, es factor para demandar mayor descentralización en la estructura del sistema administrativo en Colombia, al menos en un escenario del *deber ser*.

Gráfica 1 – Ciclo descentralización.



Fuente: Elaboración propia.

Bajo este panorama que se ha presentado por medio de tres variables teóricas principales (descentralización, toma de decisiones y gobernabilidad), la investigación presenta a continuación una descripción de los estudios de caso seleccionados en el departamento del Atlántico con el fin de exponer las diferentes realidades municipales y entender cómo, por medio de los planes de desarrollo, se ha querido dar respuesta institucional de forma descendente desde el gobierno nacional hacia los gobiernos locales. Así mismo, seguido de esto, se presenta un análisis que girará en torno a las variables propuestas con base en la información recolectada en el trabajo de campo realizado para el desarrollo satisfactorio de esta propuesta académica.

3.0. CONTEXTOS MUNICIPALES: BARANOA, GALAPA, MALAMBO Y TUBARÁ.

Como se ha establecido anteriormente, la investigación propone hacer estudios de caso en los municipios de Baranoa, Galapa, Malambo y Tubará. Para esto se presenta una contextualización de las realidades municipales a la luz de los

Planes de Desarrollo en relación con el Plan Departamental de Desarrollo y los lineamientos de política nacional²⁵ como un ejercicio para comprender las dinámicas de toma de decisión y formulación de programas desde lo nacional a lo local. Justamente por eso, el foco de análisis serán los Planes Municipales para entender el efecto de la dirección del gobierno nacional sobre los gobiernos locales en un marco institucional de descentralización; asimismo, con la intención de plasmar las líneas de política descendente, de lo nacional a lo local, se plantea un cuadro de las diferentes líneas y pilares de acción de los gobiernos (Ver anexo 3). De esta manera se pretende reconocer las necesidades de cada territorio y establecer las diferentes relaciones con otros actores que median la toma de decisiones en los gobiernos locales.

En ese orden, antes de iniciar la contextualización es necesario aclarar nuevamente que un estudio de caso es una herramienta de investigación que intenta reconocer las dinámicas de un fenómeno en su mayor amplitud, esto implica hacer uso de herramientas metodológicas variadas que por medio del caso facilita la combinación de estas por cuanto el objetivo de investigar es producir conocimiento con base en aspectos relevantes de la realidad (Coller, 2005; UAM, 2000). Así las cosas, queremos hacer visible las realidades de cada municipio para, eventualmente, hacer el análisis a la luz de la información recolectada en el trabajo de campo.

Para empezar, el departamento del Atlántico está situado al norte de Colombia en la zona caribe. La distribución territorial está dada por medio de una visión espacio-funcional que corresponde a una estructura titulada “*subregionalización del departamento del Atlántico*”, esta propone un esfuerzo sinérgico por parte de la gobernación para apoyar a los gobiernos locales en diferentes proyectos de desarrollo, a su vez, es una estrategia para responder

²⁵ En Colombia el ejercicio de planeación está legalizado desde la Constitución Política de 1991, en donde en el artículo 339 se consagra la necesidad de expedir un Plan de Desarrollo Nacional conformado por una parte general y un plan de inversiones públicas. Asimismo, el inciso segundo exige la existencia de Planes de Desarrollo de las Entidades Territoriales con el objeto de asegurar el uso eficiente de los recursos y el desempeño adecuado de sus funciones. Tiempo después se expidió la Ley 152 de 1994, la cual establece los procedimientos para elaborar, aprobar, ejecutar y evaluar los Planes de Desarrollo conforme a las prioridades de los grupos sociales que conforman las Entidades Territoriales y el programa de gobierno (Constitución Política de 1991 y Ley 152 de 1994).

a las demandas sociales que provienen de zonas periféricas, que por la distribución territorial, corresponde a los asentamientos del sur del departamento, pues, es la zona norte la mayor área de influencia urbana y económica y con más grandes asentamientos poblacionales, con lo que se hace necesario un énfasis en las necesidades del corredor sur del Atlántico (Plan de Desarrollo Departamental Atlántico, 2012).

La estructura de subregionalización propone diferentes zonas del territorio divididas así: Metropolitana²⁶, Costera²⁷, Oriental²⁸, Centro²⁹ y Sur³⁰ (Ver anexo 4). Esta estructura está formulada de acuerdo a las dinámicas económicas, las potencialidades y los procesos de desarrollo de los municipios que se rigen por la funcionalidad urbano-territorial y el ordenamiento y uso del suelo (Plan de Desarrollo Departamental Atlántico, 2012). Como se puede apreciar, la subregión Metropolitana es el área con mayor grado de influencia en la economía del departamento, zona a la que pertenecen los municipios de Galapa y Malambo; entidades territoriales con dinámicas económicas y sociales similares que son producto de la funcionalidad y necesidades del área metropolitana, así entonces se presenta la contextualización de estas Entidades Territoriales:

3.1. GALAPA

El Plan de Desarrollo “*Construyendo Futuro 2012-2015*” propuesto por el Alcalde actual José Fernando Vargas Palacio está direccionado bajo tres enfoques principales: Territorial, Sectorial y Poblacional; éstos le dan un valor agregado a la elaboración de la guía de dirección de planeación del municipio, le da una visión incluyente y sectorial de las situaciones sociales consideradas como problemáticas identificadas en los estudios previos. Es elemental reconocer la situación de recepción inmobiliaria nunca antes vista en el municipio, lo que la posiciona como una E.T competitiva en el mercado del

²⁶ Conformada por el Distrito Especial, Industrial y Portuario de Barranquilla, los municipios de Soledad, Galapa, Malambo y Puerto Colombia (Plan de Desarrollo Departamental Atlántico, 2012).

²⁷ Conformada por los municipios: Tubará, Juan de Acosta, Piojó y Usiacurí (Et al, 2012).

²⁸ Conformada por los municipios: Sabanagrande, Santo Tomás, Palmar de Varela y Ponedera (Et al, 2012).

²⁹ Conformada por los municipios: Baranoa, Polonuevo, Sabanalarga y Luruaco (Et al, 2012).

³⁰ Conformada por los municipios: Repelón, Manatí, Candelaria, Campo de la Cruz, Santa Lucía y Suan (Et al, 2012).

departamento; no obstante, los esfuerzos y los recursos no han sido suficientes para responder a las complejas demandas sociales para garantizar altos niveles de calidad de vida, por esta razón el alcalde en conjunto con su equipo de gobierno proponen un plan de acción incluyente y con capacidad actuar institucionalmente frente a las problemáticas identificadas para posicionarse como un municipio sostenible y con iniciativas financieras que faciliten la disminución de la dependencia fiscal de la estructura administrativa central del país (Plan Municipal de Desarrollo Galapa, 2012).

Para dar un contexto general, el municipio fue reconocido de categoría cuarta para el año 2011, además, según el censo nacional del año 2005, la población del municipio fue de 31.596 hab³¹ con una proyección para el año 2014 de 41.555 hab; de los cuales el 9,29% es población afrocolombiana y el 27,55% es población indígena de la tribu Mokaná (DANE, 2006, 2008), estos factores demográficos exigen procesos diferenciales e incluyentes. Simultáneamente, se han identificado grandes problemas ambientales pues la población no ha tenido un acercamiento a las nuevas dinámicas de reciclaje y cuidado del medio ambiente, esto permite proponer un plan de acción para organizar, armonizar y administrar el uso del suelo con un enfoque ambiental sostenible y socialmente justo (Plan Municipal de Desarrollo de Galapa, 2012).

Respecto al desarrollo social, el municipio presentaba en el año 1993 un 35,10% de la población con Necesidades Básicas Insatisfechas, porcentaje que preocupantemente aumentó para el año 2010 a un 39,19%. Así mismo, el municipio no se encuentra certificado ante las autoridades nacionales correspondientes para administrar dineros provenientes del Sistema General de Participaciones con destinación específica en Educación, Salud y Agua potable y Saneamiento básico (Informe Federación Colombiana de Municipios, 2011).

Frente a las nuevos retos y exigencias de las realidades del municipio, según el plan de desarrollo, el gobierno local es consciente de la necesidad de trabajo

³¹ Número de habitantes del municipios, en adelante hab.

en red con el sector privado y en conjunto con la ciudadanía para adelantar iniciativas de desarrollo que le demanda su condición de ser municipio del área Metropolitana de Barranquilla, por lo cual se estimula la inversión y generación de riqueza con una visión incluyente y de distribución equitativa. Así las cosas, el municipio propone, como parte de un ejercicio de planeación estratégica, posicionarse como una E.T productiva y competitiva bajo los principios de eficiencia y eficacia para asegurar mejores índices de calidad de vida que encaren los problemas institucionales y los vacíos de infraestructura para atender las necesidades básicas como salud y educación; igualmente, dar respuestas al problema de la pobreza en el municipio a razón de la insuficiencia de oferta laboral por las grandes empresas que operan allí y de la falta de recursos para las actividades artesanales y agrarias de Galapa (Plan Municipal de Desarrollo Galapa, 2012).

Finalmente, la administración de Galapa reconoce las ineficiencias y las limitaciones de gestión que tiene el gobierno local por la falta de recursos tecnológicos para responder a los procesos misionales, la falta de pie de fuerza y profesionalización de los funcionarios para atender las masivas demandas sociales y la ausencia de una certificación de calidad para operar, así pues, la realidad municipal y del aparato administrativo de Galapa se enfrenta a problemáticas estructurales que reflejan dificultades para la operación del mismo de manera eficiente, eficaz y productiva.

3.2. MALAMBO

Como se mencionó al inicio del texto, para el año 2011 Malambo fue uno de los municipios con indicadores de gestión y capacidad administrativa por debajo del promedio nacional y departamental, lo que indica que hay problemas estructurales para llevar a cabo una gestión eficiente y capaz de responder a las necesidades de sus habitantes. El programa de gobierno “*Un mejor Malambo es posible 2012-2015*” propuesto por el Alcalde Víctor Manuel Escorcía Rodríguez, es resultado de un trabajo coordinado con diferentes actores sociales, entre los más importantes la ciudadanía, quienes manifestaron por medio de mesas de trabajo comunitarias las necesidades más

apremiantes que necesitan una respuesta efectiva por parte del gobierno local. Indistintamente, los esfuerzos de la nueva administración apuntan a mejorar su capacidad de respuesta por medio de un enfoque territorial, el cual pretende generar dinámicas de cambio ético y cultural en el aparato administrativo para maximizar la gestión en término de oferta de bienes y servicios para mejorar la calidad de vida de los habitantes, así como de una oferta institucional más amplia para los inversionistas del municipio que contribuya, facilite y favorezca las dinámicas económicas de la E.T para superar el actual estado de ineficiencia y poca respuesta a las necesidades de la realidad de Malambo (Plan Municipal de Desarrollo Malambo, 2012).

El Plan de Desarrollo de Malambo está fundamentado bajo la intención de posicionar el municipio como una organización viable económica, social, política e institucionalmente que responda a las demandas regionales y locales, esta guía de planeación no desconoce los grandes retos a los que se debe enfrentar en cuestiones financieras y también de competitividad industrial en el departamento y el país; dada la relevancia comercial internacional que ha adquirido esta zona³², los municipios ribereños están a la mira de grandes inversionistas en busca de posiciones logísticas que favorezcan las nuevas dinámicas comerciales de la región y el continente.

A pesar de los retos de gestión y capacidad administrativa de la zona metropolitana, las condiciones estructurales no son un atractivo comercial, pues la precaria infraestructura vial, la deficiencia en la disponibilidad y calidad de los servicios públicos, los altos niveles de analfabetismo, el alto índice de desempleo e informalidad y los altos niveles de mortalidad infantil son de los problemas más relevantes, particularmente, en la realidad de Malambo y significan un gran reto para la gestión y toma de decisiones del municipio (Plan Municipal de Desarrollo Malambo, 2012; PNUD, 2012).

³² El hecho de tener el departamento dos terceras partes de su perímetro rodeadas por río y mar ha influenciado fundamentalmente varias de sus condiciones rurales, entre ellas el relieve respecto a su origen, estructura, modelado y recursos acuíferos y minerales. Estos últimos han determinado una zona de influencia económica a lo que se le suma su posición geográfica que favorece la entrada y salida de productos (Gobernación del Atlántico, 2012).

Esta Entidad Territorial para el año 2011 se posicionó en un nivel de cuarta categoría. Asimismo, según la estructura de “*subregionalización*” del departamento, Malambo se considera como uno de los centros locales primarios del área Metropolitana de Barranquilla, pues hace parte de un entramado territorial que responde a las necesidades de sus habitantes y apoya las insuficiencias institucionales en esta área; según el censo nacional del año 2005, la población del municipio fue de 99.058 hab con una proyección para el año 2014 de 119.286 hab, por lo cual es considerado uno de los territorios mayoritariamente poblados en el departamento, del cual el 12,42% es población afrocolombiana y el 3,58% es población indígena de la tribu Mokaná (DANE, 2006, 2008). A pesar de las características de la población, los problemas más apremiantes se reconfiguran en torno al problema de movilizaciones demográficas producto de los desplazamientos forzados que ha causado el conflicto armado en Colombia como factor agravante de la organización de las áreas urbanas en la zona norte en el país.

Se han identificado problemas estructurales más específicos como la ausencia de recursos de infraestructura para responder institucionalmente a las demandas en salud, educación, atención a adultos mayores entre otros; además, las dinámicas socio-económicas en Malambo son mayoritariamente dependientes al área Metropolitana de Barranquilla, por lo cual y pese a la ubicación de empresas industriales en el sector, el requerimiento de un equipo capacitado para responder a las necesidades de las empresas industriales es bastante exigente, situación que no ha sido posible responder de manera positiva a razón de la insuficiencia en educación (Plan Municipal de Desarrollo Malambo, 2012).

Respecto al desarrollo social, el municipio presentó en el año 1993 un índice de Necesidades Básicas Insatisfechas de 35,90% sobre la población, porcentaje que disminuyó levemente a un 31,84% en el año 2010. Es importante reconocer que el municipio no se encuentra certificado ante las autoridades nacionales correspondientes para administrar dineros provenientes del Sistema General de Participaciones con destinación específica en Educación, Salud y

Agua potable y Saneamiento básico (Informe Federación Colombiana de Municipios, 2011).

Para finalizar, si bien se reconoce la situación de precariedad administrativa y la ausencia de un modelo ético y eficiente del manejo de los recursos, el plan compromete los esfuerzos administrativos e institucionales para que de manera coordinada, con apoyo de diferentes actores sociales y económicos, se fortalezca los procesos de decisión y gestión que se adelanten en el municipio.

3.3. BARANOA

Baranoa es un municipio considerado desde el año 2011 de sexta categoría. Según la "subregionalización" está localizado en el Centro, además, es centro comercial secundario que atiende directamente tanto las necesidades de sus habitantes como las de poblaciones cercanas. No obstante, la situación identificada como problemática es la masiva movilización de los habitantes hacia otros territorios del departamento, especialmente, hacia su capital, lo cual compromete esfuerzos sinérgicos de otras E.T para tratar dicho problema. Este fenómeno se reconoce como un producto de la insuficiencia del entramado institucional para ofrecer bienes y servicios de calidad (Plan Municipal de Desarrollo Baranoa, 2012).

Como es posible apreciar, las realidades socio-económicas de las subregiones del Atlántico son diversas, lo que establece diferencias en el momento de reconocer sus problemáticas comunitarias, en este caso, las dinámicas económicas respecto a capacidad comercial y competitiva pasan a un segundo plano y el uso y explotación del suelo por sus economías formales, la agricultura y ganadería, pasa a un primer y más importante plano; sin embargo, la tecnificación del mercado exige esfuerzos institucionales por parte del gobierno local para alcanzar mejores niveles de competitividad y aumentar los índices de inclusión social (Plan Municipal de Desarrollo Baranoa, 2012).

De otro lado, el problema ambiental sigue siendo un problema permanente en las realidades municipales, el impacto de las políticas nacionales ambientales tienen poco efecto y, eventualmente, fenómenos como ausencia de reciclaje,

quema de desechos al aire libre y tala de árboles hacen parte de la cotidianidad, no obstante, el actual Alcalde Roberto Celedón Venegas propone un plan de acción “*Trabajemos juntos 2012-2015*”, el cual compromete esfuerzos institucionales y administrativos para enfrentar problemas de primer orden como la economía y el medioambiente, por medio de planes de gestión de riesgo, aspectos que son fuente generadores de desarrollo sostenible y económico que impulsan de manera general un desarrollo de estas características basado en la entrega de bienes y servicios de calidad que permiten alcanzar mejoras en las formas de gestionar lo público en estos territorios descentralizados (Plan Municipal de Desarrollo Baranoa, 2012).

Actualmente un estimado de la población oscila alrededor de 57.200 habitantes; de los cuales el 14,29% es población afrocolombiana y el 7,44% es población indígena (DANE, 2006, 2008). Con respecto al desarrollo social, el municipio tiene los mejores índices de trabajo relacionado con el cierre de la brecha social en la subregión centro del departamento, pues en el año 1993 se presentó un índice de Necesidades Básicas Insatisfechas de 31,10% sobre la población, porcentaje que disminuyó positivamente a un 26,82% en el año 2010 y ha seguido disminuyendo año a año (Informe Federación Colombiana de Municipios, 2011).

A pesar de la insuficiencia de infraestructura en vías, acueducto y alcantarillado y de edificaciones para asegurar la prestación de servicios como educación y salud, el gobierno de Baranoa asegura que es consciente de la necesidad de trabajar en red con otros niveles de gobierno y más cercanamente con la gobernación departamental para lograr la superación de tales deficiencias de prestación de servicios y superar las dificultades en las formas de gestionar que actualmente encara el gobierno local. Así pues, el Plan Municipal de Desarrollo es un compromiso territorial para superar deficiencias y maximizar los beneficios que los cambios en la economía departamental puede generar a los territorios descentralizados con problemáticas coyunturales complejas, y así, asegurar mejor calidad de vida y desarrollo territorial desde la base de gobierno.

3.4. TUBARÁ

Por último, en la subregión Costera encontramos el municipio de Tubará, municipio de categoría sexta. El gobierno local de Tubará en cabeza del Alcalde Tom Hellmunt Coll Coll, es consciente del papel fundamental de su estructura de gobierno para la formulación y planeación de programas que respondan a las necesidades de la población, con base en los enfoques diferencial, poblacional y territorial que deben tener en cuenta las propias realidades y dinámicas locales integrales. En esa medida, el reconocimiento de las problemáticas se ha hecho por medio de un trabajo coordinado y con apoyo de mesas comunitarias que han priorizado la necesidad de intervenciones del gobierno local a situaciones específicas. Asimismo, es necesario reconocer que se propone un actuar de gobierno con una visión hacia la inversión social y el desarrollo agropecuario y ecológico que beneficie a toda la comunidad de manera incluyente y equitativa (Plan Municipal de Desarrollo Tubará, 2012).

Por tales razones se ha propuesto el Plan de gobierno “*Por el bienestar de Tubará, compromiso de todos 2012-2015*” que pretende maximizar el bienestar integral de acuerdo a las realidades del municipio y de la región costera a la cual pertenece, igualmente, es una propuesta que articula intereses nacionales plasmados en el plan de gobierno y en los Objetivos del Milenio con el fin de alcanzar un territorio más equitativo, libre de pobreza y con potencialidades económicas para la competitividad, local, regional y global.

Por las condiciones territoriales del municipio es posible identificar que su economía está fundamentada en dinámicas industriales, turísticas, comerciales, artesanales y agropecuarias que se desarrollan en medio de complejidades sociales como el desplazamiento forzado e intra-urbano, altos grados de analfabetismo, falta de oportunidades laborales que responden a vacíos en el sistema de educación del municipio (y del departamento en general) baja infraestructura vial y baja calidad en la prestación de servicios de salud, todo esto refleja la precariedad y vulnerabilidad de este territorio descentralizado (Plan Municipal de Desarrollo Tubará, 2012).

Paralelamente, es necesario buscar soluciones a tales problemas desde el andamiaje institucional para lograr posicionar el municipio de manera competitiva en el departamento y que refleje condiciones de vida máxima y niveles de desarrollo que comprendan amplias oportunidades para los habitantes y que soporten una mejora sostenible en el municipio de Tubará. Sin embargo, los recursos y las capacidades administrativas e institucionales no son lo suficientemente amplias para combatir la complejidad socio-económica del territorio y los esfuerzos a veces son insuficientes, por esa razón, se ha visto necesario trabajar coordinadamente en red con diferentes actores para poder suplir de bienes y servicios a la comunidad (Plan Municipal de Desarrollo Tubará, 2012).

Así las cosas, Tubará se caracteriza por adelantar servicios administrativos sobresalientes que han contribuido a cerrar la brecha social del territorio, pues respecto al desarrollo social, el municipio presentó en el año 1993 un índice de Necesidades Básicas Insatisfechas de 41,90% sobre la población, porcentaje que disminuyó favorablemente a un 35,90% en el año 2010 (Informe Federación Colombiana de Municipios, 2011). Sucesivamente, las características demográficas del territorio proyectan una población actual de alrededor de 11.000 habitantes con una alta participación de población indígena (61,35%) lo que exige esfuerzos institucionales para responder a las necesidades propias de tal población (DANE, 2006, 2008). De cualquier modo, las complejidades territoriales y la insuficiencia de recursos al ser categoría sexta, comprometen esfuerzos administrativos para la superación de la pobreza y para realizar un trabajo con diferentes actores que beneficien las dinámicas socio-económicas de Tubará.

De esa manera se presenta un panorama general de los cuatro municipios seleccionados para ser parte de la investigación, de modo que se pueda comprender la realidad en cada caso específico respecto a los procesos territoriales para, eventualmente de ser posible, exponer las respectivas consideraciones tomadas en cuenta al inicio de la investigación. Igualmente, presentamos un cuadro (Ver anexo 5) que clasifica las realidades encontradas

en la contextualización de los municipios, para que fácilmente el lector comprenda el uso de la metodología propuesta y los hallazgos encontrados durante la investigación.

4. ALCANCES Y LIMITACIONES TEÓRICAS EN LA REALIDAD DEL ATLÁNTICO

Como es posible evidenciar en el apartado anterior, las diferentes E.T proponen en sus Planes de Desarrollo un trabajo basado en cooperación y apoyo con diferentes actores, entre los que se encuentran el sector privado y el tercer sector. Asimismo, es importante reconocer las diferentes dinámicas político-administrativas con otros niveles de gobierno que, como se ha dicho anteriormente, debe ser de manera *coordinada y concurrida* bajo un marco de autonomía de los territorios descentralizados, los cuales se rigen bajo gobiernos locales que pretenden dar respuestas a las necesidades de la ciudadanía (Constitución Política, 1991; Ley 1551 de 2012).

No obstante, en la entrevista realizada al gobernador del Atlántico, es posible establecer algunos principios generales de las relaciones entre departamento y municipio que se dan allí; en primera medida, las relaciones son mayoritariamente de cooperación entre Gobernador y Alcaldes, pues según dice Jose Antonio Segrebre, *“la relación entre ambas entidades territoriales es de apoyo continuo, donde a veces se suple las acciones de la E.T, pero también se apoya”* (Segrebre, Entrevista personal. 13 de febrero 2014).

Por otro lado, afirma el Gobernador que la dificultad de los municipios del Atlántico y en general de muchos municipios del caribe, *“se encuentra en que les hace falta mayor posibilidad o mayor capacidad, mayor institucionalidad para la presentación de proyectos que de una u otra manera puedan servir para jalonar el desarrollo local y el desarrollo regional, el tema de fondo es que la gobernación técnicamente, en muchos municipios del departamento, está realizando la totalidad de la obras que requieren para reivindicar los municipios”* (Segebre, Entrevista personal. 13 de febrero 2014). Por lo cual, se pone a prueba la capacidad institucional de los gobiernos locales para responder a las necesidades de los

municipios, ya sea por falta de experiencia o, en mayor medida, por falta de recursos, situación que eventualmente resulta en críticos escenarios de baja gobernabilidad local, problema del cual hablaremos más adelante.

Como bien hemos afirmado, la teoría de combinación mixta de Etzioni señala la necesidad de producir decisiones de forma escalonada de acuerdo a la lógica de los diferentes niveles de gobierno (Etzioni En Aguilar, 1992). Sin embargo, con lo anterior es posible percibir que la capacidad de decisión de los gobiernos locales se ve truncada por diferentes factores, por ejemplo la falta de recursos financieros e institucionales reflejan una incapacidad de decisión local que termina en últimas en una dirección departamental para dar respuesta a las necesidades de las realidades locales.

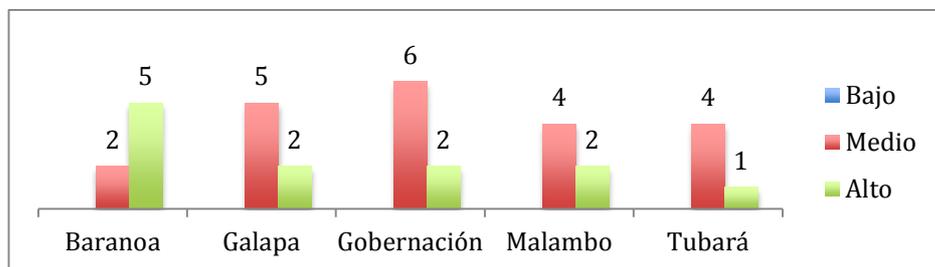
Bajo este panorama se hace necesario en el marco de este trabajo de investigación reconocer las percepciones de los funcionarios de los cuatro municipios³³ y entender cómo podrían caracterizarse las relaciones que tienen con otros actores, tanto de gobierno como de sector privado y tercer sector (Ver anexo 7). Así pues, entender cómo las diferentes relaciones de los gobiernos locales están o no determinadas por el marco de descentralización en Colombia. En ese orden, presentamos a continuación un análisis de la información recolectada acerca de las formas de descentralización y autonomía de los gobiernos locales de Galapa, Malambo, Baranoa y Tubará³⁴.

En la gráfica 1 se puede apreciar que para los municipios estudiados el nivel de autonomía respecto a descentralización administrativa se encuentra en un nivel medio incluyendo también a la gobernación, solo el municipio de Baranoa considera que su nivel de autonomía administrativa es alto.

³³ Como se ha mencionado anteriormente, se aplicaron entrevistas y encuestas. En el anexo # 7 se encuentra la ficha técnica de los instrumentos metodológicos.

³⁴ En el anexo # 8 se encuentra la información necesaria para entender el análisis estadístico realizado.

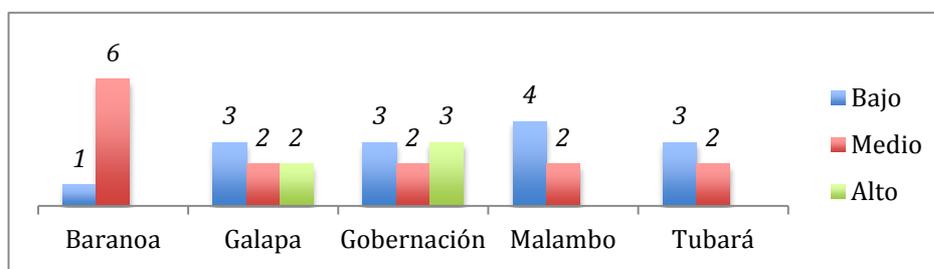
Gráfica # 1. Percepción nivel de autonomía administrativa en los municipios y gobernación.



Fuente: Elaboración propia.

Por otro lado, los niveles de autonomía fiscal demuestran lo contrario (Ver gráfica 2), puesto que para los municipios su nivel de descentralización fiscal es bajo lo que indica, de acuerdo con la entrevista a el gobernador Segebre, es gracias a este factor que la posibilidad de acción de los gobiernos locales se ve truncada y en la mayoría de los casos es el departamento el que releva las funciones territoriales; se puede apreciar que efectivamente las E.T perciben esta misma realidad financiera. Nuevamente, el único caso especial es el municipio de Baranoa quienes en su gran mayoría perciben un nivel medio de autonomía fiscal.

Gráfica # 2. Percepción nivel de autonomía fiscal en los municipios y gobernación.

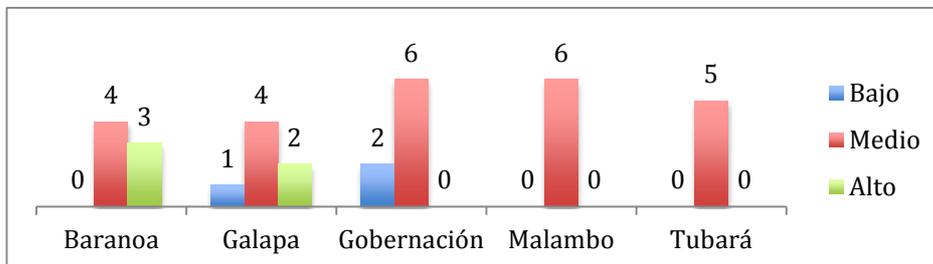


Fuente: Elaboración propia.

Finalmente para esta primera parte, en los niveles de autonomía política se muestran tendencias fuertemente marcadas en todos los municipios, estos consideran que hay un nivel medio de autonomía respecto a la descentralización política, exceptuando Baranoa donde se reconoce un nivel medio-alto de descentralización política, todos los demás consideran que frente

a este aspecto la realidad demuestra una dirección media desde los gobiernos locales.

Gráfica # 3. Percepción nivel de autonomía política en los municipios y gobernación.



Fuente: Elaboración propia.

Así pues, la autonomía administrativa se considera de manera general media-alta, la fiscal con una tendencia media-baja y la política media (Ver anexo 8, gráfica 4), esta primera consideración respecto a la descentralización se ha hecho para retomar el análisis en palabras de Falleti, quien propone la teoría secuencial de la descentralización en la que las tres formas de descentralización (Fiscal, Política, Administrativa), junto con la importancia de los intereses territoriales y el orden de las reformas implementadas, explican bajo qué condiciones la descentralización ha contribuido a aumentar o disminuir el poder de los niveles de gestión territorial (Falleti, 2006).

En consecuencia y como fue establecido al principio de este texto, la descentralización política se da para los años 80 con la elección popular de Alcaldes, posteriormente la de Gobernadores en el año 1991 que reflejó una apertura en los canales de participación y comunicación política de la ciudadanía. Simultáneamente, la descentralización fiscal y administrativa se apropia formalmente con la entrada en vigencia de la Constitución Política de 1991 (Falleti, 2010); respecto a los intereses territoriales se hablará más adelante en relación con el modelo de Etzioni.

Así las cosas, la descentralización política fue la primera en dar visos de consolidación en los territorios, sin embargo, la realidad colombiana demuestra que para ese entonces el modelo de descentralización, adoptado formalmente

por la C.P, fue el resultado necesario para responder a las demandas que se presentaban y que se esperaba junto con la delegación y desconcentración operativa, pudieran dar de manera directa resultados efectivos, eficaces y productivos en todo el territorio colombiano (Rodríguez, 2011). No obstante, la información aquí recolectada demuestra que los alcances de la descentralización en el territorio no han sido suficientes por factores como la insuficiencia fiscal que se traduce en un obstáculo para el fortalecimiento de la capacidad institucional de los gobiernos locales, además, la baja participación política que se ha presentado son señales de una crisis en la misma, este fenómeno se puede apreciar en el anexo 8.1 en las gráficas 5-8 gracias a los datos que fueron recolectados.

La información allí registrada demuestra que si bien pudo haber una fuerte participación para la construcción de los Planes Municipales de Desarrollo, la ciudadanía no está continuamente interesada en los procesos de decisión en los municipios estudiados, más bien, esta dinámica se limita al sufragio y a algunas formas de participación y control político como veedurías ciudadanas, consejos comunitarios y ejercicios de rendición de cuentas, que como algunos funcionarios lo manifestaron, no es masivo en ninguno de los mecanismos de participación. En ese sentido y en palabras de Restrepo, es indispensable reconocer que la descentralización a partir de 1991, canalizó formas de representación ciudadana significativas, pero que ha centralizado el poder local en epicentros específicos y limitan la participación ciudadana al sufragio universal (Restrepo, 2006). Por lo cual, el proceso de toma de decisión ha sido removido casi en su totalidad del espacio público y ha sido focalizado en una proceso de decisión de las autoridades locales, que muchas veces ni siquiera representan los intereses locales, sino los departamentales y nacionales como se ha manifestado anteriormente.

De otro lado, se quiso indagar acerca de cómo son las relaciones del gobierno local con los demás actores que hemos mencionado (Ver anexo 8.2), con los resultados encontramos que los municipios y el departamento consideran tener una relación de cooperación con el gobierno nacional, es decir, establecen una

relación en la que obran las partes conjuntamente para llegar a objetivos propuestos. Las relaciones de los gobiernos locales con el departamento de manera general se perciben de coordinación, o sea, se conciertan esfuerzos entre las partes para llegar a un fin; curiosamente, la gobernación percibe que su relación con las E.T es de cooperación, por lo cual es posible preguntarse cómo se están dando concretamente las relaciones entre ambas partes, si por un lado se reúnen esfuerzos sinérgicos para adelantar la prestación de servicios, o por el otro, se trabaja conjuntamente para alcanzar tal fin.

Con respecto a las relaciones con el sector privado es difícil establecer qué tipo de relación tienen las E.T, ya que no se marcan tendencias claras, por el contrario hay una dispersión de percepciones frente a este actor exceptuando la gobernación que afirma tener una relación de cooperación. Finalmente, con las ONG's la relación entre partes es claramente de cooperación por lo que las partes obran conjuntamente para fines determinados. Bajo esos términos es necesario plantear ¿Qué tan cercana es la relación de los municipios con los actores? (Ver anexo 8.3), allí se pudo percibir que con el gobierno nacional no hay una tendencia fuerte, pero puede describirse como media-baja. Para el caso del gobierno departamental, los gobiernos locales describen su nivel de cercanía como bajo, así entonces, ¿cómo influye la cercanía con el grado de influencia sobre los gobiernos locales?

Para el grado de influencia de otros actores sobre el gobierno local (Ver anexo 8.4), se determinó que el gobierno nacional tiene un grado de influencia medio-alto sobre los gobiernos locales a pesar de que no hay tendencias fuertemente marcadas, exceptuando el municipio de Baranoa donde se establece una influencia alta del gobierno nacional. A su vez la influencia que ejerce el gobierno departamental se muestra medio-alta, pues no hay tendencias marcadas que determinen un rango específico con alto grado de confianza. Por lo cual, es evidente que empiezan a perfilarse los actores que en mayor medida tienen poder de influencia sobre la toma de decisiones de los gobiernos locales. Como se ha mencionado, el marco de descentralización establece relaciones fuertes de coordinación para adelantar las labores de gestión territorial en

Colombia, esto demanda que los actores que por excelencia median las decisiones generales de la nación sean los tres niveles de gobierno (nacional, departamental y local) sin que esto necesariamente afecte los principios territoriales de la nación, entre ellos la autonomía. En ese orden de ideas, en la encuesta se examinó qué actores mediaban la toma de decisiones (Ver anexo 8.5) con lo que se obtuvieron los siguientes hallazgos.

En Galapa (Ver anexo 8.5, gráfica 22), según los funcionarios, los actores que principalmente están presentes en la toma de decisiones, en orden consecutivo, son: gobierno departamental, ciudadanía y gobierno nacional; el sector privado y las ONG quedan por fuera de este proceso aparentemente en todos los municipios. Si hacemos un resumen de la información de esta E.T sobresale la alta participación en veeduría ciudadana como forma de hacer control político al gobierno local. Simultáneamente, la relación con el gobierno nacional se caracteriza por ser de cooperación con un grado medio-alto de cercanía e influencia en la toma de decisiones; por el lado de la relación con el gobierno departamental encontramos que se basa en coordinación permanente, con un nivel de cercanía medio, pero con un nivel de influencia en la toma de decisiones medio-alta. Algo curioso e importante de destacar es la dificultad de describir la relación con el sector privado, pues los resultados están en un nivel de dispersión que complejiza el ejercicio descriptivo.

Por el lado de Malambo (Ver anexo 8.5, gráfica 23), los actores que principalmente están presentes en la toma de decisiones, en orden son: la ciudadanía, el gobierno departamental y el gobierno nacional. Haciendo un rápido resumen de la información recolectada de Malambo se destaca la alta participación en rendición de cuentas. Así mismo, una fuerte relación de cooperación con el gobierno nacional, frente a ello se presenta contradictoriamente una relación poco cercana y con nivel medio de influencia con este último. Con el gobierno departamental se destaca una comunicación basada en la coordinación con un nivel medio-alto de cercanía y de influencia en la toma de decisiones. Respecto a las relaciones con el sector privado y las ONG, el nivel de cercanía e influencia es más bien bajo y disperso.

En ese orden, el municipio de Baranoa (Ver anexo 8.5, gráfica 24), se caracteriza por un alto grado de participación en rendición de cuentas y veedurías ciudadanas, de otro lado, quienes principalmente están mediando la toma de decisiones son: el gobierno nacional, el gobierno departamental y la ciudadanía. Como fue posible apreciar en las consideraciones anteriores, este municipio tiene comportamientos fuertemente marcados en todas las preguntas, con lo cual es posible establecer, a diferencia de los demás, una relación de coordinación con el gobierno nacional en medio de una cercanía e influencia en la toma de decisiones alta. Paralelamente, la relación con el gobierno departamental es de coordinación con un nivel de cercanía muy alto a comparación de los demás municipios estudiados, además dicen tener un grado de influencia medio-alto de este nivel de gobierno. De otro lado, las relaciones con el sector privado y ONG son dispersas, pero se marca una tendencia hacia grados de influencia claramente muy bajos.

Finalmente, el municipio de Tubará (Ver anexo 8.5, gráfica 25), quienes principalmente participan del proceso de toma de decisiones son: gobierno nacional, gobierno departamental y ciudadanía. Si bien la muestra indica una alta dispersión para el análisis de datos, es posible establecer que la relación con el gobierno nacional es de cooperación con niveles de cercanía e influencia medio, a su vez, con el gobierno departamental se mantiene una relación poco cercana, pero coordinada y con un grado medio-alto en la toma de decisión. Importante de destacar es la relación coordinada y medianamente alta en cercanía con el sector privado.

Bajo ese panorama, las relaciones entre diferentes niveles de gobierno se hacen más claras, hay una tendencia hacia un orden descendente desde el gobierno nacional a la ciudadanía. Sucesivamente, hay ciertos rasgos de un modelo de toma de decisión combinado en el que el enfoque racional e incremental entran en juego para que en los gobiernos locales se tomen decisiones que den respuestas a las demandas ciudadanas.

De acuerdo con Etzioni, las estructuras de interacción entre los actores en este tipo de situaciones se vuelven más importantes en la medida en que se

reconozca que las decisiones no pueden ser efecto de los valores, ni un examen exhaustivo de la sociedad, pues *“la estrategia seguida en la decisión no está determinada ni por los valores, ni por la información, sino por las posiciones y las relaciones de poder entre los responsables de la toma de decisiones”* (Etzioni En Aguilar, 1992). En esa medida, las relaciones deben estar basadas en un consenso para que sea más fácil establecer acuerdos entre las partes y así tomar medidas más eficientes, pues, se intenta establecer una mayor cobertura para dar respuesta a las necesidades por medio de medidas incrementalistas en todos los niveles de gobierno y que, simultáneamente, tengan un sentido descendente y racional, afirma el autor, es de esta manera que las democracias actuales pueden ser más activas, efectivas y productivas frente a la respuesta de las necesidades sociales (Etzioni En Aguilar, 1992).

Así bien, es posible plantear dos argumentos en los estudios de caso seleccionados:

a) La estructura de interacción no es muy fuerte y las decisiones no se toman de acuerdo a las posiciones, lo que responde a la teoría de Falleti. Como se ha planteado anteriormente, las relaciones entre diferentes niveles de gobierno pueden ser cercanas y cooperativas, sin embargo, hay un fuerte factor determinante de poder entre ellos; es posible identificar que los actores nacionales y departamentales tienen mayor influencia y poder sobre los gobiernos locales, es decir, si bien se respetan los órdenes administrativos y territoriales, los intereses nacionales tienen mayor trascendencia en las decisiones (Zuluaga, 2002) y la autonomía se ve subyugada a los direccionamientos de política superiores, a pesar que es una variable que persiste, pues la descentralización continua siendo vigente como modelo de gobierno; como se puede apreciar en el anexo 3 y de acuerdo al marco jurídico establecido (Ley 152 de 1994), las E.T deben presentar Planes Municipales de Desarrollo que tengan coherencia con los lineamientos nacionales, si bien es necesario establecer un direccionamiento y factor de gobernabilidad nacional fuerte, las decisiones nacionales no son totalmente conscientes de las

realidades locales que pueden terminar por afectar los órdenes locales.

b) Las relaciones entre los diferentes niveles de gobierno no están del todo basadas en consenso, se perciben principalmente como cooperativas y coordinadas, lo cual no se reconoce como negativo en el contexto colombiano, más bien, esto indica que la autonomía de las Entidades Territoriales descentralizadas aún tienen poder de influencia sobre el territorio y, de cualquier modo, las decisiones que les competen favorecen a los ciudadanos locales y contribuyen a la respuesta eficiente de las demandas sociales.

Tal situación sugiere que el marco de descentralización en Colombia establece una política territorial dictada de forma descendente en la que la capacidad de influencia de los gobiernos territoriales es baja (Barberena, 2010), factor que indica que los campos de decisión de los gobiernos locales se han focalizado en temas específicos y las decisiones más importantes son reservadas para niveles de gobierno superiores. Este panorama plantea el siguiente interrogante ¿Cómo entender la descentralización en Colombia actualmente?, si bien es un modelo vigente que ha establecido escenarios positivos para las formas de gobierno y su capacidad de respuesta en la periferia, su estructura limita la capacidad de dirección de los gobiernos locales, por lo tanto, es una forma de gobierno en la que su dirección descendente implica que los territorios se rigen bajo dinámicas centrales fuertes, fenómeno que autores como Restrepo han denominado como la *descentralización centralizada*, pues el modelo ha establecido rígidamente exigencias fiscales y administrativas que los gobiernos locales deben cumplir, tanto así que es la estructura central es la que determina indicadores de capacidad administrativa y de gestión de acuerdo a las metas de gobierno pre-establecidas (Restrepo, 2006).

Para terminar, como se mencionó anteriormente, el modelo descentralizador en Colombia ha llevado a una crisis de gobernabilidad local, en los estudios de caso es posible establecer, gracias a las entrevistas, que los gobiernos locales están dependiendo de direccionamientos superiores, en este caso de la gobernación, como bien lo afirmó el doctor Segebre “*la gobernación sirve como*

ayuda de alguna manera al desarrollo de los territorios, como apoyo permanente como políticas públicas de diferente tipo (...)o sea, la gobernación está prestando una colaboración permanente a los municipios, (...), están resolviendo problemas que el municipio no podría resolver por cuenta propia” (Segebre, Entrevista personal. 13 de febrero 2014). Si bien no se menciona directamente una crisis, la gobernabilidad de los municipios se mantiene como factor constante según él, pues su capacidad de dirección entre otros actores no se ve afectada.

No obstante, por la información aquí consignada se puede establecer que la dirección de los gobiernos locales se ve reducida solo a ciertas dimensiones de gobierno territorial, como lo es el caso del manejo de los recursos y de promoción de formas de participación ciudadana para fortalecer la relación Estado-ciudadanía, en otros aspectos, es evidente que la dirección en planeación y formulación de programas está altamente liderada por el gobierno departamental y, por otro lado, los temas sociales y que demandan actuación gubernamental son liderados principalmente por el gobierno nacional.

Claramente, las necesidades sociales se ven de alguna u otra manera reflejadas, pero no son resultado directo de la toma de decisiones de los gobiernos locales, lo que sugiere que no hay factores fuertes que indiquen niveles de gobernabilidad altos en los municipios, pues no son estos últimos los protagonistas de impulsar dinámicas de desarrollo y superación de pobreza en los territorios (Roa, 2011; Alcántara, 1995), claro está tanto por factores internos (falta de recursos, poca estabilidad institucional etc.), como por factores externos (las posiciones y el poder de otros actores gubernamentales).

5. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

La descentralización como forma de gobierno en Colombia sugiere varios escenarios que han sido reflejados en las realidades de Baranoa, Galapa, Malambo y Tubará:

- 1.) Los procesos administrativos, fiscales y políticos no son del todo autónomos, si bien hay cierta independencia de los municipios para adelantar sus labores administrativas, éstas, en mayor medida, responden a las exigencias del Estado central que se interponen para estimular un buen gobierno local y así tener muy buena participación fiscal en las rentas nacionales, pues, de otra forma los ingresos de las E.T serían insuficientes para dar respuesta a las demandas sociales;
- 2.) Es claro que la participación política para la elección democrática de los gobernantes responde a las necesidades de comunicación política que se demandaban antes de la C.P de 1991, pero ha quedado supeditada al sufragio universal y a algunos, pero poco utilizados, mecanismos de participación; con lo cual el control político queda delimitado a formas de control nacional y no ciudadana;
- 3.) La autonomía ha sido factor de corrupción local, lo que, sumado a la falta de recursos financieros, hace que no sea posible la respuesta inmediata a las necesidades sociales (Ianni, 2011; Gutiérrez, 2010);
- 4.) Como algunos autores han afirmado (Falleti, 2010), el conflicto armado como variable en este marco institucional y administrativo ha determinado ciertas amenazas para las formas de gestión; las conexiones entre grupos armados ilegales y los representantes democráticos elegidos, han truncado la posibilidad de obtener resultados eficientes, eficaces y productivos en los territorios periféricos, de manera que el declive de la descentralización no solo es resultado de malas formas de gestionar, sino a factores externos a los procesos de gestión territorial.

En ese orden de ideas, a pesar que la descentralización como modelo de gobierno ha abierto una ventana de oportunidad para expandir la

institucionalidad del Estado en el territorio nacional, este modelo no responde directamente a las realidades nacionales, es decir, es un modelo que no fue adaptado correctamente para responder a las demandas territoriales, de manera que aún en la actualidad existen vacíos en los gobiernos locales lo que impide construir un andamiaje institucional fuerte que permita reducir los niveles de pobreza y maximizar la calidad de vida de los habitantes.

En el caso del Atlántico, en los municipios que fueron objeto de estudio, es evidente que la descentralización ha permitido proponer modelos innovadores de administración territorial, pero que la falta de recursos financieros, institucionales y tecnológicos han sido un obstáculo para responder efectivamente a las exigencias territoriales y nacionales. De manera que el papel de dirección gubernamental ha sido tomado principalmente por el gobierno departamental, el cual por medio de iniciativas de planeación y formulación de proyectos apoya cooperativamente las labores de los municipios. Este proceso finalmente refleja la compleja situación de los procesos de toma de decisiones en los gobiernos locales, pues sus posiciones e intereses, muchas veces, terminan por ser priorizados por otras agendas de gobierno al no tener los suficientes recursos financieros para proponer planes de acción que respondan a las complejas realidades locales.

En esa medida, el debate sobre la crisis de la descentralización continúa, ya que tras más de 20 años de iniciar este proceso, aún los territorios periféricos se encuentran en una situación vulnerable para adelantar una gestión efectiva sin ayuda de la estructura administrativa central tan poderosa y necesaria; como bien se mencionó anteriormente, es irrefutable la necesidad de un gobierno nacional con altas capacidades de dirección en el país, sin embargo, el hecho de proponer un entramado político de propuestas de desarrollo direccionado hacia ciertos puntos particulares, impide muchas veces la posibilidad de adelantar procesos de respuesta institucional en los territorios. Este mecanismo claramente responde a flujos descendentes de respuesta institucional por medio de decisiones incrementales basadas en una visión

racional del gobierno nacional, lo cual determina la gran influencia de niveles superiores de administración que establecen lineamientos de política que, eventualmente, los gobiernos locales deben adelantar en los territorios.

Respecto a las dinámicas de gobernabilidad local se proponen dos escenarios posibles: por un lado, ésta variable disminuye con la entrada en acción de otros actores gubernamentales en los territorios, pues la capacidad de dirección de los gobiernos locales se ve sometida a la capacidad de niveles de gobierno más grandes, no obstante, por otro lado, a razón de la información recolectada del municipio de Baranoa que afirma tener una relación cercana con el gobierno nacional, es evidente una mejoría de los niveles de Necesidades Básicas Insatisfechas al pasar de los años y tiene los mejores índices de capacidad administrativa y de gestión en el departamento según el DNP, esto sugiere pensar en que la variable gobernabilidad depende más de iniciativas propias de gobierno para encarar la dirección de gobierno de su territorio, es decir, no optar por un papel pasivo de las dinámicas de descentralización en Colombia, sino por el contrario tomar un papel activo a pesar de las circunstancias que establece la estructura administrativa y territorial del país. Con lo cual, deja la duda acerca de cómo las Entidades Territoriales aceptan tales situaciones y si en realidad proponen formas de dirección o se adaptan a los contextos determinados por la administración del país. En esa medida el interrogante acerca de una crisis de gobernabilidad local en Colombia debido a las dinámicas descentralizadoras queda por resolver.

En lo que respecta a los indicadores del DNP, fue posible corroborar ciertas tendencias. En el caso del municipio de Baranoa hay una relación directa de los mejores indicadores del departamento con la descripción que se logró de las relaciones entre diferentes niveles de gobierno, pues a pesar de su contexto como municipio de categoría sexta, responde adecuadamente a las exigencias nacionales y se pudo establecer una relación bastante cercana con el gobierno nacional, podría decirse que su relación de apoyo tan cercana le ha permitido

establecer mejores procesos de administración y de gestión lo que se ve reflejado en la mejoría de la prestación de servicios públicos de calidad.

Con relación al municipio de Malambo, el cual presentó indicadores de los más bajos en el departamento, su contexto reflejó relaciones poco cercanas con el gobierno nacional y, de acuerdo a las propias necesidades que le demanda la población, el andamiaje institucional y la capacidad de respuesta administrativa y de gestión está por mejorar, lo cual no podrá lograrse sin la ayuda de otros niveles de gobierno según la realidad de la estructura de descentralización del país que se ha descrito. Por los otros municipios, reflejan dinámicas similares que indican una adaptación al contexto colombiano.

Finalmente, a la luz de los resultados obtenidos al aplicar los instrumentos diseñados, se percibe una falta de apropiación de los Planes de Desarrollo por parte de los funcionarios públicos, pues las respuestas en varias preguntas fueron tan dispersas que no se identifica una apropiación de los procesos internos lo que sugiere que hay vacíos estructurales y culturales en estas organizaciones públicas. Por tales razones se recomienda para próximas investigaciones muestras más grandes para establecer tendencias más fuertes que faciliten el análisis de la información recolectada. También la ampliación de métodos para la recolección de información acerca de formas de participación y, de ser posible, obtener entrevistas con los Alcaldes de las E.T a trabajar para que se dé la oportunidad de reconocer y falsear la información otorgada por los diferentes actores involucrados en las toma de decisiones territoriales.

BIBLIOGRAFÍA.

- Aguilar, L. (1992) *La hechura de las políticas*. México.
- Aguilar, L. (2007) *El aporte de la política pública y de la Nueva Gestión Pública a la gobernanza*. En CLAD Reforma y Democracia. N° 39, octubre 2007. Caracas. En línea. Disponible en: <http://siare.clad.org/revistas/0057201.pdf>
- Aguilar, L. (2008) *Gobernanza y gestión pública*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Aguilar, L. (2010) *Gobernanza: el nuevo proceso de gobernar*. México: Friederich Naumann.
- Alcaldía Baranoa (2012) Plan de Desarrollo “*Trabajemos juntos 2012-2015*”.
- Alcaldía Galapa (2012) Plan de Desarrollo “*Construyendo futuro 2012-2015*”.
- Alcaldía Malambo (2012) Plan de Desarrollo “*Un mejor Malambo es posible 2012-2015*”.
- Alcaldía Tubará (2012) Plan de Desarrollo “*Por el bienestar de Tubará, compromiso de todos 2012-2015*”.
- Alcántara, M. (1995) *Gobernabilidad, crisis y cambio*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Allison, G. (1988) *La esencia de la decisión análisis explicativo de la crisis de los misiles en Cuba*. Buenos Aires: GEL.
- Arias, J. (2008) *Ordenamiento territorial en Colombia entre la descentralización y la autonomía*. Cali: Universidad del Valle.
- Barberena, V. (2010) *Las preguntas sin respuesta de la descentralización: la encrucijada y los nuevos caminos*. En 25 años de la descentralización en Colombia. Colombia: KAS.
- Banco Mundial. (2010) *A framework to assess administrative decentralization*. Social Development Notes. N° 129, Junio 2010.
- Briones, G. (2003) *Métodos y técnicas de investigación para Ciencias Sociales*. Trillas.

- Carpio, P. (2006) *Retos del desarrollo local*. Quito: Docutech.
- Coller, X. (2005) *Estudio de casos*. En Cuadernos Metodológicos. Centro de Investigaciones Sociológicas. Madrid: Efca, S.A.
- *Constitución Política de Colombia*. Bogotá: Legis, 2005.
- DANE (2006) *Informes población y demografía*. Bogotá: DANE.
- DANE (2008) *Informes población y demografía*. Bogotá: DANE.
- DNP (2007) *Gestión Pública Local*. Bogotá: DNP.
- DNP (2002) *Evaluación de la descentralización municipal en Colombia: balance de una década*. Bogotá: DNP.
- DNP (2005) *Metodología para la medición y análisis de desempeño municipal*. Bogotá: DNP.
- DNP (2007) *Visión Colombia. Centenario II 2019 Fortalecer la descentralización y adecuar el ordenamiento territorial, propuesta para discusión*. Bogotá: DNP.
- DNP (2012) *Ficha de Información Básica Territorial departamental del Atlántico*. En línea. Disponible en: <https://www.dnp.gov.co/Programas/DesarrolloTerritorial/GestiónPúblicaTerritorial/InformaciónBásicaTerritorial.aspx>
- DNP (2012) *Ficha de Información Básica Territorial municipal del Atlántico*. En línea. Disponible en: <https://www.dnp.gov.co/Programas/DesarrolloTerritorial/GestiónPúblicaTerritorial/InformaciónBásicaTerritorial.aspx>.
- Duque, N. (2009) *La autonomía territorial en el marco de la república unitaria y la capacidad institucional del Estado subnacional en Colombia*. *Administration y Desarrollo* 37 (109-124).
- Easton, D. (1965) *A framework for political analysis*. Prentice-Hall.
- ESAP (2010) *Relaciones intergubernamentales y organización territorial del Estado en Colombia*. Bogotá: ESAP.
- Etzioni, A. (1967) *La exploración combinada: un tercer enfoque de la toma de decisiones –Mixed scanning–* En Aguilar, L. (1992) *La hechura de las políticas*. México.

- Falleti, T. (2006) *Una teoría secuencial de la descentralización: Argentina y Colombia en perspectiva comparada*. Desarrollo Económico. Vol. 46. Nº 183 (Octubre-Diciembre).
- Falleti, T. (2010) *Decentralization and subnational politics in Latin America*. Cambridge.
- Federación Colombiana de Municipios (2013) *Ficha municipal, municipio de Baranoa*. FCM.
- Federación Colombiana de Municipios (2013) *Ficha municipal, municipio de Galapa*. FCM.
- Federación Colombiana de Municipios (2013) *Ficha municipal, municipio de Malambo*. FCM.
- Federación Colombiana de Municipios (2013) *Ficha municipal, municipio de Tubará*. FCM.
- Girón, E. (2007) *La forma de Estado en la Constitución de 1991*. En ¿Hacia dónde debe orientarse el modelo territorial en Colombia? Bogotá: Universidad Libre.
- Gobernación del Atlántico (2012) “*Plan departamental para la gestión del riesgo en el Atlántico*”. Colombia: PNUD.
- Gobernación del Atlántico (2012) Plan de desarrollo “*Atlántico más social, compromiso social sobre lo fundamental 2012-2015*”.
- Gobierno Nacional (2010) Plan Nacional de Desarrollo “*prosperidad para todos 2010-2014*”.
- Gutiérrez, F. (2010) *Instituciones y territorio: la descentralización en Colombia*. En 25 años de la descentralización en Colombia. Colombia: KAS
- Hernández, J. (s.f) *La Política laboral en el sexenio Calderonista: una prospectiva en la materia, bajo el modelo de escenarios y los modelos conceptuales de Graham Allison*. En línea. Disponible en: <http://www.oocities.org/mx/atministra/biblio/laboraljehs.pdf>
- Jost, S. (2010) *Introducción, 25 años de la descentralización en Colombia*. Colombia: KAS.

- Konrad Adenauer Stiftung (2010) *25 años de la descentralización en Colombia*. Colombia: KAS.
- Ley 152 de 1994.
- Ley 617 de 2000.
- Ley 1551 de 2012.
- Líppez, S. (2009) *¿En qué proporción de las decisiones de política e inversión local en Colombia podrían participar los ciudadanos? Hacia la operacionalización de la autonomía territorial*. En *Papel Político*. Bogotá. Vol 15 nº 1. Enero- junio 2010. Pags 87- 110.
- Moncayo, E. (2004) *Las políticas regionales en Colombia: de la intervención activa al retraimiento del Estado*. Colombia: Universidad Externado de Colombia.
- North, D. (1995) *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Peters, G. (2003) *El nuevo institucionalismo: la teoría institucional en Ciencia Política*. GEDISA.
- PNUD (2010) *Los municipios colombianos hacia los objetivos de desarrollo del milenio*. En línea. Disponible en: http://www.pnud.org.co/img_upload/9056f18133669868e1cc381983d50faa/RESUMEN_PERIODISTAS_ODM_Y_MUNICIPIOSiltimaversion.pdf
- PNUD (2012) *Barranquilla, informe sobre el estado de avance de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Estado de avance 2012*. En línea. Disponible en: http://www.pnud.org.co/2012/odm2012/odm_barranquilla.pdf
- Rabin, J; Hildreth, B; Miller, G. (2006) The great incrementalist debate. Decision making, institutions, elite control and responsiveness in Public Administration history. En Rabin, J. Et al (Ed.) *Handbook of Public Administration*. CRC Press.
- Restrepo, D. (2006) *Economía política de las estructuras especiales del Estado en Colombia*. En *Historias de la descentralización*. Colombia: Universidad Nacional de Colombia.

- Rodríguez, L. (2011) *Estructura del poder público en Colombia*. Colombia:TEMIS
- Roa, H. (2011) *La gobernabilidad, Hoy. Aportes a un debate*. Colombia: Ibáñez.
- Shepsle, K y Bonchek, M. (2005) *Las fórmulas de la política*.
- Subirats, J. (1989) *Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Subirats, J. (1995) *Los instrumentos de las políticas, el debate público y el proceso de evaluación*. En *Gestión y Política Pública*. Vol. IV. Nº 1. Primer semestre 1995.
- UAM (2000) *El estudio de casos*. En *Métodos de investigación educativa*, 3º magisterio de educación especial. Universidad Autónoma de Madrid.
- Ianni, V. (2011) *Cuestiones democráticas y descentralización del poder político*. Madrid: IEPALA.
- Zuluaga, R. (2002) *La organización territorial en la Constitución de 1991 ¿Centralismo o Autonomía?* Cali: Pontificia Universidad Javeriana Cali.

ANEXOS

Anexo 1.

Mapa # 1. División político-administrativa.



Fuente: Gobernación del Atlántico con base en información del Instituto Geográfico Agustín Codazzi, 2011.

Anexo 2. Formato encuesta realizada.

Para el ejercicio de validación del formato de encuesta y entrevista se realizó una revisión técnica y teórica con el director de investigación del trabajo de grado, Edwin Murillo, quien aceptó los formatos y apreció el alcance de la información que podría ser recolectada. Paralelamente, también fueron revisados por el profesor de cátedra y funcionario del Ministerio de Hacienda en el Departamento de Apoyo Fiscal, Arcesio

Valenzuela, quien colaboró para la satisfactoria realización de la visita a la gobernación del Atlántico durante los días 13 y 14 de febrero de 2014. En un primer momento se presentó la propuesta de encuesta y entrevista a quienes la validaron y posteriormente se hicieron algunos cambios técnicos de los formatos propuestos en un principio.

El contexto del trabajo de campo realizado se dio gracias a la colaboración del profesor Arcesio, quien atentamente nos invitó a la realización de una capacitación de manejo y uso del Formato Único Territorial a los funcionarios de los municipios del departamento, evento que se realizó durante los días indicados en las instalaciones de la gobernación del Atlántico. Durante los días de este ejercicio en práctica, tuvimos la oportunidad de compartir con los diferentes funcionarios del departamento, aplicar la encuesta de investigación y realizar una pequeña entrevista grupal.

Las entrevistas realizadas fueron semi-estructuradas, se logró realizar una entrevista individual al gobernador del departamento del Atlántico José Antonio Segebre Berardinelli, quien amablemente colaboró con la información proporcionada para la elaboración del presente texto. Asimismo, en el espacio dispuesto para la aplicación de la encuesta a los funcionarios públicos de las Secretarías de Hacienda y Planeación de los municipios seleccionados para el trabajo, se consiguió realizar una pequeña entrevista grupal en la que algunos funcionarios participaron amablemente para manifestar sus opiniones e ideas con respecto a la realidad que viven en sus municipios. Así las cosas, fue posible obtener resultados significativos para el desarrollo de la presente investigación de trabajo de grado.

La guía de la entrevista semi-estructurada estuvo basada en las siguientes preguntas:

- ✓ ¿Qué rol tiene la gobernación dentro de la toma de decisiones de las Entidades Territoriales? ¿Más descentralización o menos descentralización?
- ✓ ¿Cuál es la posición de la gobernación frente a las labores coordinadas entre niveles de gobierno? ¿Afecta de alguna manera esa posición a las dinámicas de gobernabilidad local?



PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA
Encuesta de Investigación Trabajo de Grado de Ciencia Política
Investigación: Descentralización, toma de decisiones Y gobernabilidad en los Gobiernos Locales.

Nombre: _____
 Entidad Territorial: _____

Edad: _____
 Cargo: _____

La encuesta que se realiza a continuación es hecha con fines académicos para la investigación y obtención de datos reales para la construcción de un trabajo de grado. Por tal motivo autorizo mi participación en dicha encuesta.

FIRMA _____

1. (Siendo 1 lo más bajo y 6 lo más alto). Qué nivel de autonomía considera usted que su Entidad Territorial se encuentra respecto a:

	1	2	3	4	5	6
a.) Descentralización administrativa.						
b.) Descentralización fiscal.						
c.) Descentralización política.						

2. (Siendo 1 lo más bajo y 6 lo más alto) Qué grado de influencia tiene el Gobierno Local sobre los siguientes actores:

	1	2	3	4	5	6
a.) Gobierno Nacional.						
b.) Gobierno Departamental.						
c.) Sector privado						
d.) Organizaciones No Gubernamentales						

3. (Siendo 1 lo más bajo y 6 lo más alto). Qué grado de influencia considera usted que tienen los siguientes actores sobre el Gobierno Local:

	1	2	3	4	5	6
a.) Gobierno Nacional.						
b.) Gobierno Departamental.						
c.) Sector privado						
d.) Organizaciones No Gubernamentales						

4. (Siendo 1 lo más bajo y 6 lo más alto). Qué tan cercana considera usted que es la relación de su Gobierno Local con los siguientes actores:

	1	2	3	4	5	6
a.) Gobierno Nacional.						
b.) Gobierno Departamental.						
c.) Sector privado						
d.) Organizaciones No Gubernamentales						

5. Enumere en orden de prioridad de 1 a 5 (5-Más prioritaria; 1-Menos prioritaria) De acuerdo al interés particular del Gobierno Local ¿En qué orden ejecutarían las siguientes iniciativas?:

- a) Implementación de Ley de Víctimas. _____
- b) Contrucción de Hospital Municipal. _____
- c) Inversión en infraestructura de acueducto y alcantarillado. _____
- d) Inversión en proyectos de empleo formal. _____
- e) Promover proyectos para reducir mortalidad en menores de 5 años. _____

6. Por cuáles de los siguientes actores esta mediada la toma de decisiones del Gobierno Local (marque con una X las opciones deseadas).

- a.) Gobierno Nacional.
- b.) Gobierno Departamental.
- c.) Sector privado
- d.) Organizaciones No Gubernamentales
- e.) Ciudadanía

7. Enumere en orden de influencia de 1 a 5 (5-Mayor influyente ; 1-Menos influyente) ¿Cuál de los siguientes actores tiene mayor influencia en la toma de decisiones del Gobierno Local?

- a.) Gobierno Nacional.
- b.) Gobierno Departamental.
- c.) Sector privado
- d.) Organizaciones No Gubernamentales
- e.) Ciudadanía

8. ¿Qué relación tiene el Gobierno Local con el Gobierno Nacional? (Marque con una X).

- a. Cooperación
- b. Consenso
- c. Conflicto
- d. Coordinación

9. ¿Qué relación tiene el Gobierno Local con el Gobierno Departamental? (Marque con una X).

- a. Cooperación
- b. Consenso
- c. Conflicto
- d. Coordinación

10. ¿Qué relación tiene el Gobierno Local con el Sector privado? (Marque con una X).

- a. Cooperación
- b. Consenso
- c. Conflicto
- d. Coordinación

11. ¿Qué relación tiene el Gobierno Local con las ONGs? (Marque con una X)

- a. Cooperación
- b. Consenso
- c. Conflicto
- d. Coordinación

12. ¿Las transferencias realizadas por medio del Sistema General de Participaciones son suficientes para cubrir las Necesidades Básicas Insatisfechas de la Entidad Territorial?

Si
No

Porqué? _____

13. ¿Qué participación porcentual tiene los Ingresos Corrientes dentro del total de los Ingresos del municipio.? (Marque una única respuesta con una X)

- a. 0 %-25%
- b. 25%- 50%
- c. Más de 50%

14. (Siendo 1 poco activa y 5 muy activa). De acuerdo a las necesidades de su Municipio ¿Qué tan activa considera usted que es la participación ciudadana en su Municipio?

1. Muy indiferente	
2. Indiferente	
3. Neutral	
4. Activa	
5. Muy activa	

15. De los siguientes mecanismos de participación ciudadana, ¿Cuáles son los más utilizados en su Municipio? (Marque con un X)

- a. Veeduría ciudadana
- b. Concejo comunitario
- c. Agendas zonales comunitarias
- d. Cabildos
- e. Audiencias públicas
- f. Construcción de presupuesto comunitario
- g. Otros ¿Cuáles?

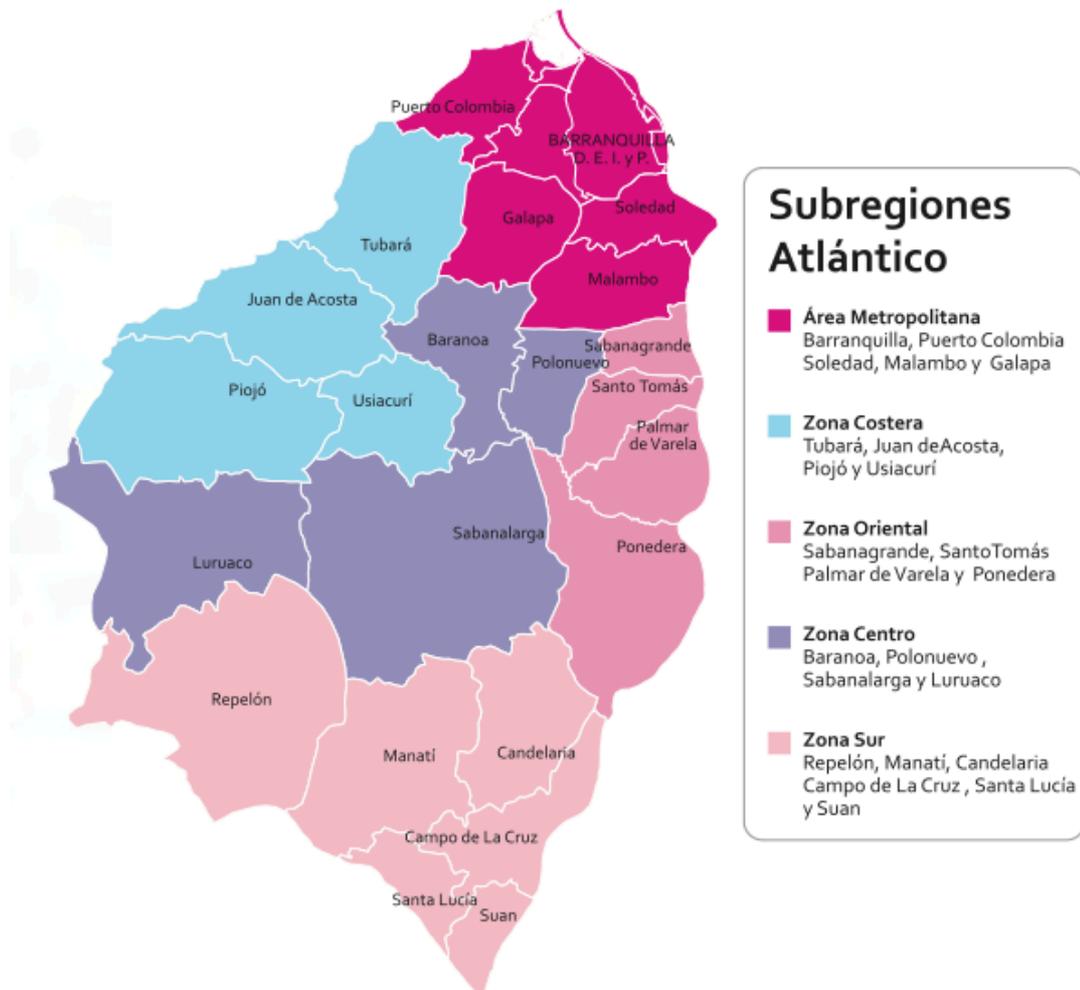
Tabla # 1. Estrategias de los Planes de Desarrollo
Anexo 3.

NACIONAL	DEPARTAMENTAL	MUNICIPAL			
“Prosperidad para todos” 2010-2014	“Atlántico más social: compromiso social sobre lo fundamental” 2012-2015	Galapa: “Construyendo futuro” 2012-2015	Malambo: “Un mejor Malambo es posible” 2012-2015	Baranoa: “Trabajemos juntos 2012-2015”	Tubará: “Por el bienestar de Tubará, compromiso de todos” 2012-2015
1.)Hacia la prosperidad democrática.					
2.)convergencia y desarrollo regional.		Una Galapa con desarrollo regional	Un Mejor Malambo es Posible en Infraestructura Urbana y Servicios Públicos	Juntos por una estructura de Servicios para el Desarrollo	
3.)Crecimiento sostenible y competitividad.	Atlántico más productivo	Una Galapa que crece y es competitiva	Un Mejor Malambo es Posible en desarrollo económico, generación de empleo y superación de la pobreza extrema	Juntos por más Empleo y más Competitividad	Desarrollo económico y sostenible
4.)Igualdad de oportunidades para la prosperidad social.	Atlántico más equitativo	Una Galapa incluyente	Un Mejor Malambo es Posible en Educación	Juntos con la pobreza	Desarrollo social integral e incluyente
5.)Consolidación de la paz.	Atlántico más seguro y sostenible	Una Galapa segura			
6.)Sostenibilidad ambiental y prevención de riesgo.		Una Galapa sostenible ambientalmente	Un Mejor Malambo es Posible en Salud y Hábitat Sano		Ambiente sostenible
7.)Buen gobierno, participación ciudadana y lucha contra la corrupción.	Atlántico con Buen Gobierno	Buen Gobierno	Un Mejor Malambo es Posible en seguridad, participación ciudadana y Fortalecimiento Institucional	Juntos por un Buen Gobierno y unas Finanzas Sanas	Fortalecimiento y equipamiento municipal
8.)Relevancia internacional.		Una Galapa con relevancia internacional			

Fuente: Elaboración propia con base en los planes de desarrollo Nacional, Departamental, Municipal (Baranoa, Galapa, Malambo y Tubará).

Anexo 4.

Mapa # 2. Subregionalización funcional del departamento del Atlántico.



Fuente: Visión 2020, Gobernación del Atlántico, Secretaría de planeación, DNP, 2011.

Anexo 5.
Tabla # 2. Clasificación realidades encontradas.

Realidades encontradas	Galapa	Malambo	Baranoa	Tubará
Subregión a la que pertenece y categoría municipal	Metropolitana; categoría cuarta.	Metropolitana; categoría cuarta.	Centro, centro comercial secundario; categoría sexta.	Costera; categoría sexta.
Enfoque de trabajo Plan Municipal de Desarrollo	Territorial, Sectorial y poblacional.	Territorial.		Territorial, Diferencial, Poblacional.
Trabajo con otros actores	Ciudadanía y Sector privado.	Sector privado, Tercer sector y ciudadanía.	Gobierno Nacional y Gobierno Departamental.	Gobierno Departamental y Ciudadanía.
Tipo de economía	Inversión externa, productividad y competitividad en el mercado.		Agricultura y ganadería.	Industria, turismo, comercio, artesanía y agropecuaria.
Aspectos a mejorar	Infraestructura, educación, refuerzo de actividades artesanales y agrarias, falta de recursos tecnológicos.	Mejorar la inversión y competitividad industrial, infraestructura vial, calidad servicios públicos, desempleo, analfabetismo,	Mejorar calidad de servicios públicos, competitividad, problemas ambientales, infraestructura vial, acueducto y alcantarillado y educación.	Inversión social, desarrollo agropecuario y ecológico, analfabetismo, desplazamiento forzado e intra-urbano, salud e infraestructura vial.

Fuente: Elaboración propia con base en los Planes Municipales de Desarrollo (Galapa, Malambo, Baranoa y Tubará).

Anexo 6. Entrevista Gobernador del Atlántico.

Jose Antonio Segebre Berardinelli y Arcesio Valenzuela

La presente entrevista es para mi trabajo de grado, se plantea un estudio o un análisis sobre descentralización toma de decisiones y gobernabilidad, todo se enmarca dentro de un contexto de descentralización, autonomía de las E.T, entonces, la pregunta que se formuló con mi director de tesis fue: *¿Cómo la descentralización afecta la toma de decisiones en los gobiernos locales?*, desde el principio la idea es conocer la percepción de los diferentes niveles de gestión, ya sea nacional, departamental o municipal. Para la selección del estudio de caso seleccionamos el departamento del atlántico y cuatro E.T: Baranoa, Galapa, Tubará y Malambo. Estoy haciendo el levantamiento de datos. Así pues, me gustaría hacerle unas preguntas.

Cuál es el rol que tiene la gobernación en el proceso de toma de decisión en los gobiernos locales, que tipo de influencia puede llegar a ejercer en la toma de decisiones locales?

R/ Las Gobernaciones hoy en día, en el caso del departamento como el Atlántico y otros departamentos de la costa caribe colombiana, tienen un papel de subsi.. subsidaria.. es subsidiariamente, de alguna manera le toca atender temas que no pueden atender los municipios... nosotros queremos que en materia de planeación, tanto el departamento del Atlántico como los departamentos de la costa caribe colombiana, y adicionalmente los municipios del caribe colombiano, les hace falta mayor posibilidad o mayor capacidad, mayor institucionalidad para la presentación de proyectos que de una u otra manera puedan servir para jalonar el desarrollo local y el desarrollo regional... ehh, el tema de fondo es que la gobernación técnicamente, en muchos municipios del departamento, está realizando la totalidad, la totalidad de, en algunas se está realizando la totalidad, de la obras que requieren para reivindicar los municipios, muy especialmente las obras que tienen que ver con el sur del atlántico donde se afectaron partes muy importantes del municipio. Las está haciendo: Fondo de Adaptación, las está haciendo, Fonade (ha hecho algunas), Colombia Humanitaria y la Gobernación del Atlántico, esas entidades son las que están haciendo proceso como tal en esos municipios afectados, eso quiere decir, que de manera directa los municipios o los

territorios, eh les queda muy difícil ejecutar digamos la totalidad de obras y proyectos que se necesitan para la reivindicación de esos territorios. ¿Qué creo yo que hay que trabajar? Hay que trabajar el tema de planeación, de formulación de proyectos, el tema de supervisión de los proyectos y muy especialmente el tema de diagnóstico de la realidad. Si no se avanza en ese tema, de alguna manera no va a ser posible avanzar mucho más, salvo que la Gobernación que dirigimos, en función de direcciones del Estado como sucede ahora, intervenga directamente esos territorios y realicen las obras que esos territorios requieren.

Procesos de descentralización como tal, o sea, los municipios manejan la salud, los municipios manejan ... no manejan la educación, solo tres: Malambo, Soledad y Barranquilla son los únicos que están descentralizados, los demás los maneja el departamento, la gente no quiere irse del departamento en estos casos, la gente considera que estar en el departamento les garantiza tener salarios puntuales, mucho más ahora por que digamos que hasta el tema específico de ... de... hasta temas elementales ellos consideran que si esos temas los manejara el municipio no, no funcionarían bien. Sin embargo, hay algunos municipios en el caso del Atlántico que son ejemplo de descentralización, municipios que tu les mandas el dinero y los tipos hacen bien la tarea por ejemplo Suá que es un municipio de ese talante, el municipio de Galapa es un municipio de ese talante eh son municipios que tu les mandas la plata y hacen la tarea, Luruaco está haciendo la misma tarea. En general digamos que los alcaldes son bastante buenos y, y esos alcaldes digamos son capacidad para digamos que tu poder seguir descentralizando y poder enviarles recursos para que resuelvan problemas, problemas que de alguna manera no han sido resueltos de tiempo atrás, o sea, todo eh yo, digamos que en el Atlántico si hubiese mayor descentralización es posible que hubiéramos tenido mayor desarrollo en la medida que contamos con unos alcaldes bastante buenos, salvo contadas excepciones que todavía falta mayor formación y preparación, digamos que yo diría que la mayoría de los alcaldes del departamento son gente bastante buenos.

Una pregunta, en esa medida que hay buenos gestores, buenos alcaldes y tienen iniciativas de progreso, de desarrollo, pero pues a pesar de eso el atlántico tiene un contexto complejo de situaciones sociales, **¿En que medida es necesaria mas**

descentralización o menor descentralización, por le problema de las mismas demandas sociales?

R/ En la medida de que haya posibilidad de descentralizar, en esa medida avanzará, podrán avanzar los municipios. Sin embargo, hay que mirar caso por caso. Porque es posible que pueda pasar como ha sucedido en algunos casos de la costa caribe colombiana, que han hecho acueducto cuatro veces y los recurso también se pierden, yo creo que en algunos campos es muy sensible, salud, educación, servicios públicos hay que lograr tener tanto en el orden departamental como en el orden nacional una supervisión adecuada de lo que lo que se haga, se haga bien. Por que si bien el atlántico ha avanzado, sus alcaldes son gente de primer nivel, uno no sabe qué pueda pasar en otras latitudes.

Dentro de las relaciones que hay del gobierno multinivel, de manera coordinada y concurrada y que haya subsidiariedad y digamos todo lo que plantea la normatividad, que rol juega la gobernación como tal, hay influencia dentro de las gestiones territoriales de los municipios en las decisiones?

R/ La gobernación es como el 10 de un equipo, es el que de alguna manera, hoy hoy hoy, la gobernación del atlántico con los alcaldes, forman un gran equipo, y ese equipo el gobernador es el que está repartiendo la bola, en el sentido en el que el gobernador está apoyando sus alcaldes como un padre que apoya a su hijo a salir adelante ehh, la gobernación está empujando procesos que a veces se afectan y que no logran salir adelante en el orden nacional, para que los alcaldes puedan resolver problemas graves en diversos temas. La gobernación por ejemplo es promotor cuando hay proyectos de vivienda, la gobernación se encarga de ir al sector privado, mire hay esta oportunidad del Estado para que la gente participe, para que haya democracia y haya opciones interesantes, la gobernación de manera directa, logra, y de manera coordinada, logra construir obras importantes, se están haciendo de todo, desde alcantarillado, casas ehh centros de atención integral para los niños, ehh digamos que la gobernación es como, se ha constituido como un apoyo fundamental para no solo dar recursos a la gente, no no, darle ideas a la solución de los problemas, ayudarlos con procesos de diferentes tipos, por ejemplo estamos tratando de sanear todos los centros de salud, estamos tratando de

sanear la deuda eléctrica, estamos tratando de sanear las deudas de acueducto que en tiempos pasados ehh están afectando la posibilidades de futuro de los municipios, la viabilidad de los municipios, estamos trabajando en electrificación rural y en corregimientos y caseríos en donde se trabajaba muy poco el tema por parte de las mismas alcaldías, los alcaldes y los gobernadores teníamos abandonados los corregimientos y los caseríos ehh, se está trabajando en ese tema, estamos buscando la manera de que, de manera colaborativa, y esa es la palabra nuestra, el trabajo colaborativo es el trabajo fundamental para lograr desarrollos interesantes y reivindicar problemas serios de los municipios, trabajo colaborativo y cooperativo, es digamos, como la manera moderna de lograr consensos, nosotros hemos utilizado muchos eso, aquí hay una hermandad con los alcaldes, aquí hay una serie de sinergias que se han ido trabajando y están dando muy buenos resultados.

Me parece importante resaltar que hay un apoyo constante de la gobernación a las gestiones con los alcaldes, pero yo supondría que ese apoyo es en niveles distintos a municipios como barranquilla a un municipio como Tubará, por las mismas dificultades. Te pongo un ejemplo, con barranquilla por ejemplo, estamos ayudando a barranquilla a impulsar procesos a facilitar procesos en materia de acueducto para mejorar su servicio, con barranquilla estamos trabajando con la alcaldesa en el centro de eventos y ferias de barranquilla, en barranquilla estamos trabajando, estamos apoyando a la alcaldía en temas de seguridad, tenemos cosas bien interesantes, mancomunadamente estamos haciendo las indagaciones y haciendo los diagnósticos y estamos aportando los recursos y las unidades a esos problemas. Hay una hermandad en el proceso en la solución de muchas cosas. Con Tubará por ejemplo trabajamos y estamos haciéndole el alcantarillado, con el alcalde estamos trabajando por ejemplo la posibilidad de mejorar algún, un patrimonio arquitectónico que tiene el municipio, estamos trabajando en la posibilidad de hacer centros de atención integral para los niños, estamos trabajando el tema de electrificación rural donde hemos enviado recursos para que ellos hagan la electrificación rural. Entonces, como te digo, si bien el nivel es diferente y la forma es diferente, por que barranquilla es un municipio rico, con muchos más recursos que la gobernación, estamos trabajando cooperativamente y colaborativamente en la posibilidad de más rápidamente unir esfuerzos para poder sacar adelante cierto tipo de problemas, pero en términos generales la diferencia es que en

Barranquilla se trabaja en proyectos Macro como centros de eventos, todo ese tipo de... si como la prosperidad, y con los municipios se trabaja todo tipo de temas. Desarrollo económico, acueducto, alcantarillado, vías, vivienda, nosotros coordinamos digamos la acción del estado en el territorio.

En esa medida, al final el nivel de gobernabilidad en los municipios disminuye de alguna manera, por que no hay capacidad de gobernar y de responder a las demandas que tiene la sociedad, pero en ese sentido, la gobernación toma un rol..

La gobernación suple, suple aquellas demandas que el municipio no puede de alguna manera absolver, o aquellos problemas que no puede resolver, la gobernación sirve como ayuda de alguna manera al desarrollo de los territorios, como apoyo permanente como políticas públicas de diferente tipo (para la mujer, para la primera infancia, para el tema de educación) y la gobernación también adicional a ayudar en esos temas esta trabajando en el saneamiento, hemos llegado a esos temas que casi no han trabajado otros gobernadores, estamos trabajando también en el saneamiento de sus entidades territoriales, o sea, la gobernación esta prestando una colaboración permanente a los municipios, pero lo más importante es lo que tu dices, están resolviendo problemas que el municipio no podría resolver por cuenta propia. **Pero eso no disminuiría la gobernabilidad dentro del mismo municipio?** En el estilo de gobierno colaborativo y cooperativo no disminuye la gobernabilidad, pero un estilo diferente en donde el gobernador se cree bajado del cielo y se cree un dios, y reivindica de las obras de manera vulgar, en esa medida, eso le baja la gobernabilidad al alcalde le quita la posibilidad de tener una credibilidad adecuada en su territorio.

(Arcesio): Pero si me permiten, yo veo el asunto de otra manera, es digamos, las ET, los municipios, tienen una autonomía, y dentro de esa autonomía obviamente quieren resolver sus problemas y los de la comunidad y cuando realmente los quieren resolver antes esa incapacidad de pronto fiscal y administrativa que tiene la misma institución, obviamente en ese caso viene a la gobernación a solicitar esa subsidiariedad o esa complementariedad para el ejercicio, digamos ya, de la competencia. Entonces, cuando hay esas dos, digamos se encuentran, esas dos voluntades, la del querer hacer y, el otro, del querer apoyar, entonces, es ahí donde le ciclo de la descentralización surte un efecto.

El gobierno departamental fue creado para, como un coordinador, como un asesor, como un asistente técnico y pues obviamente que en la medida en que se cumple esa función y se brindan unos recursos pues es ahí cuando se cristalizan los proyectos. O sea, digamos el querer ser, el querer hacer también depende de muchos pero digamos no se ve vulnerada la descentralización o la toma de decisiones pro que el gobierno departamental esta colocando unos recursos, de lo contrario está mas bien potencializando el desarrollo local.

(Gobernador): Sí, pero cuando pasa digamos en otras regiones, en donde los gobernadores y digamos que en su propia agenda, si un gobernador tiene su propia agenda y el gobernador no tiene un gobierno colaborativo y cooperativo, eso que manifiesta Arcesio, se termina convirtiendo en un conflicto serio.

(Arcesio): ese es el riesgo... y un riesgo moral también. Riesgo de todas las dimensiones.

(Gobernador): por ejemplo, gente que viene aquí de otros departamentos que me cuentan ... oh Toño, como así que tu estas aquí trabajando con todos tus alcaldes, trabajando mancomunadamente, con una hermandad del carajo por encima de todas las cosas...

Esos son los riesgos que se señalan en el trabajo de grado, la gobernabilidad puede bajar por que os intereses pueden sobreponerse sobre otros interés, es allí donde podría quebrarse el modelo de descentralización que plantea Colombia, pero digamos como lo esta haciendo la gobernación del atlántico nos pone en otro panorama, por que es un trabajo cooperativo y mancomunado, colaborativo y cooperativo... **Súmele a eso voluntad política..** Es mas nosotros asumimos, asumimos falencias que los alcaldes tienen frente a la solución de los problemas, cuando viene un alcalde que no funciona, nosotros funcionamos.. toca. **Claro que toca, por que de todas maneras el principio de subsidiariedad y complementariedad es igual, esa es la ley.**

Tus hijos cuando tienen cierta edad todavía, y en general, ellos intentan resolver sus problemas por su propia cuenta, pero el día en que no lo pueden resolver a donde más fácil llegan es a donde el papá. Aquí esa es al labor del gobernador.

El sector privado influye de alguna manera en la forma de gobernar?

R/ El sector privado ha entregado, ha donado alrededor de 35mil millones de pesos al atlántico en obras, lotes, han entregado 158 hectáreas de tierra, creo que van a llegar a 200 para la construcción de vivienda, parques, colegios. Ha ayudado a la construcción de colegios, como el colegio de Santa Lucia, arreglo tres cuatro colegios, han ayudado para parques. Son mas de 135 mil millones de pesos. **La relación es cooperativa igual?** Total, es una relación muy cooperativa

Anexo 7. Ficha técnica de las encuestas realizadas.

Diseño muestral	Probabilístico muestreo aleatorio simple, selección en los municipios escogidos para el estudio de casos (Baranoa, Galapa, Malambo y Tubará).
Población objetivo	Hombres y mujeres que trabajan en los correspondientes gobiernos locales en las secretarías de Planeación y Hacienda.
Universo representado	23 municipios que representan alrededor de 150 funcionarios públicos de las secretarías objeto de estudio.
Técnica	Encuestas realizadas grupalmente, dirigidas por el investigador en la gobernación del Atlántico.
Tamaño de muestra	33 personas de edades entre 22 y 59 años (18 hombres y 15 mujeres). Gobernación: 8 personas (3 mujeres, 5 hombres). Baranoa: 7 personas (5 mujeres, 2 hombres). Galapa: 7 personas (2 mujeres, 5 hombres). Malambo: 6 personas (3 mujeres, 3 hombres). Tubará: 5 personas (2 mujeres , 3 hombres).
Momento estadístico	13 y 14 de febrero de 2014.
Financiación	Recursos propios.
Margen de error observado	3.0 % total (Nivel de confianza del 95 %).

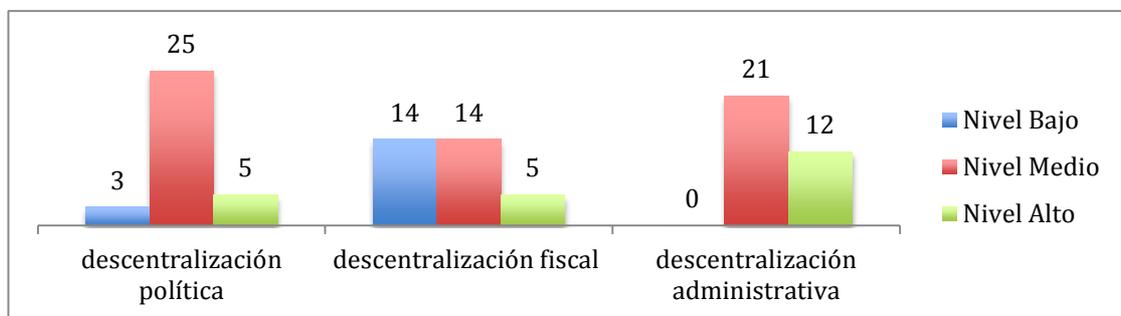
Fuente: Elaboración propia con base en formato de ficha técnica de Cifras y Conceptos.

Anexo 8. Tablas análisis estadístico de la información recolectada.

Para hacer el respectivo análisis de la información recolectada en las encuestas aplicadas, pedimos el favor a la profesora de cátedra de Investigación Cuantitativa Sabrina Bautista, quien amablemente colaboró para realizar el trabajo.

La primera pregunta de la encuesta realizada estaba dirigida a reconocer el nivel de autonomía que consideran los funcionarios tienen cada uno de los gobiernos locales con respecto a: 1.) Descentralización administrativa; 2.) Descentralización fiscal; y 3.) Descentralización política. El rango que se manejó fue de 1 a 6, donde 1 era lo más bajo y 6 lo más alto, no obstante, para la tabulación y análisis de la información se conformaron tres niveles: 1-2 representan un nivel bajo de autonomía, 3-4 representan un nivel medio de autonomía y 5-6 un nivel alto de autonomía con respecto a las categorías que se preguntaron de descentralización. En ese orden, a continuación se presenta la tabla general de la información recolectada en el trabajo de campo que se realizó para la investigación.

Gráfica # 4, Niveles de autonomía de descentralización política, fiscal y administrativa de los cuatro municipios.

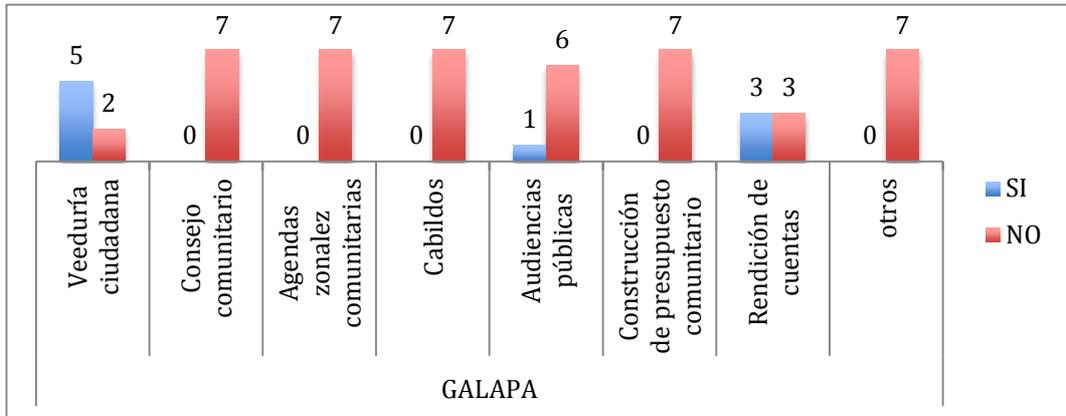


Fuente: Elaboración propia.

Anexo 8.1. Tablas formas de participación en los municipios.

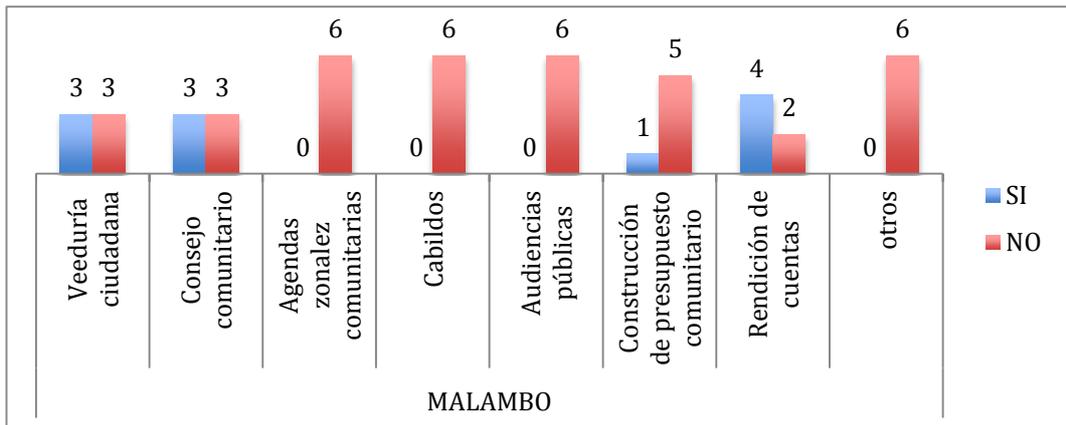
Para las preguntas relacionadas con el uso de mecanismos de participación por parte de la ciudadanía, ya que su forma de selección era con una X en los mecanismos que se consideraba eran mas usados, la forma de análisis fue por medio de un reconocimiento de los que sí y los que no, de modo que para el análisis de la información se puede apreciar en las siguientes tablas, los diferentes mecanismos de participación y dos barras que indican si sí se hace uso o no se hace uso de ellos en cada uno de los municipios.

Gráfica # 5. Uso mecanismos de participación en Galapa.



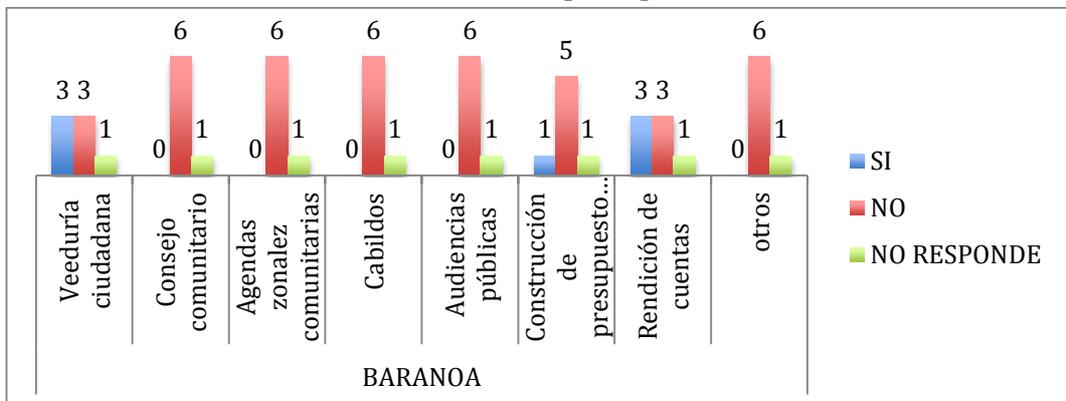
Fuente: Elaboración propia.

Gráfica # 6. Uso mecanismos de participación en Malambo.



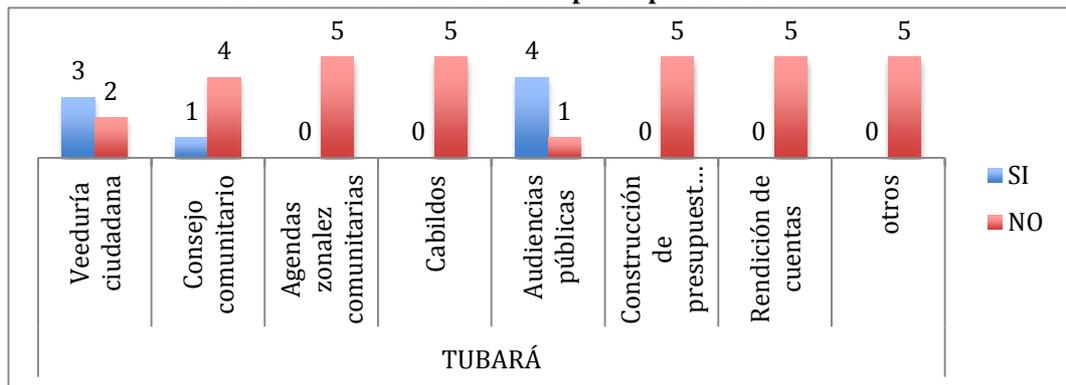
Fuente: Elaboración propia.

Gráfica # 7. Uso mecanismos de participación en Baranoa.



Fuente: Elaboración propia.

Gráfica # 8. Uso mecanismos de participación en Tubará.

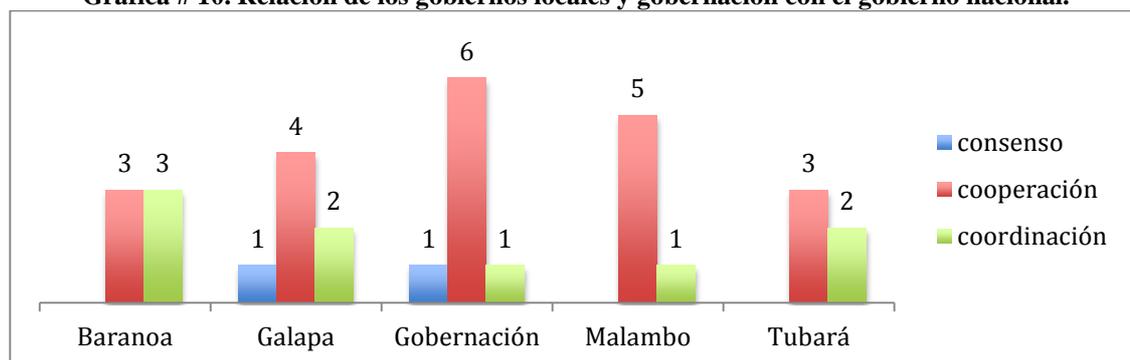


Fuente: Elaboración propia.

Anexo 8.2. Cómo son las relaciones del Gobierno local con los demás actores.

Por medio de una serie de preguntas se indagó a cerca de qué tipo de relaciones tiene el gobierno local con: a.) Gobierno Nacional; b.) Gobierno Departamental; c.) Sector privado; y d.) ONG's, por medio de las opciones (Cooperación, coordinación, consenso o conflicto³⁵) y una vez teniendo las respuestas se pretende confrontar con qué tan cercana es la relación entre actores e identificar finalmente qué recursos (institucionales, políticos) tienen los actores para mediar en la toma de decisiones. En esa medida, para la caracterización de la relación de los gobiernos locales los resultados se han clasificado en cuatro diferentes gráficas donde es posible evidenciar qué tipo de relaciones consideran los funcionarios tiene el gobierno local con los demás actores.

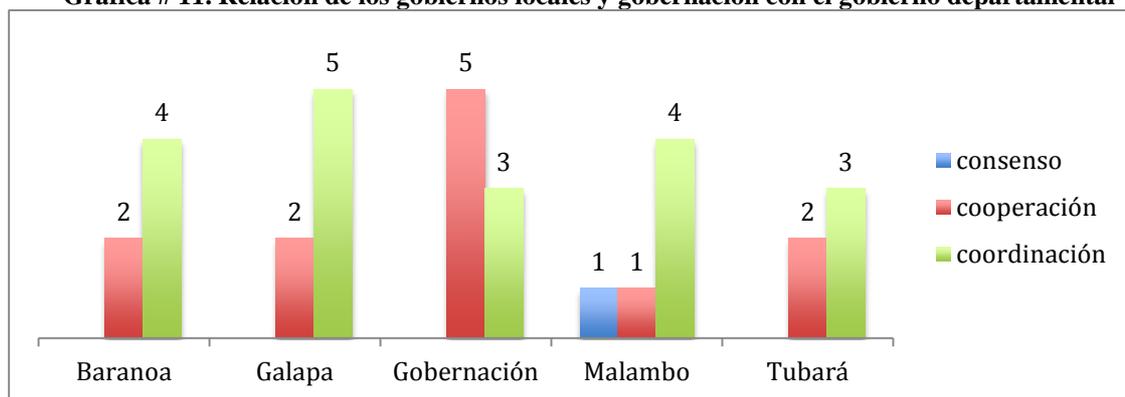
Gráfica # 10. Relación de los gobiernos locales y gobernación con el gobierno nacional.



Fuente: Elaboración propia.

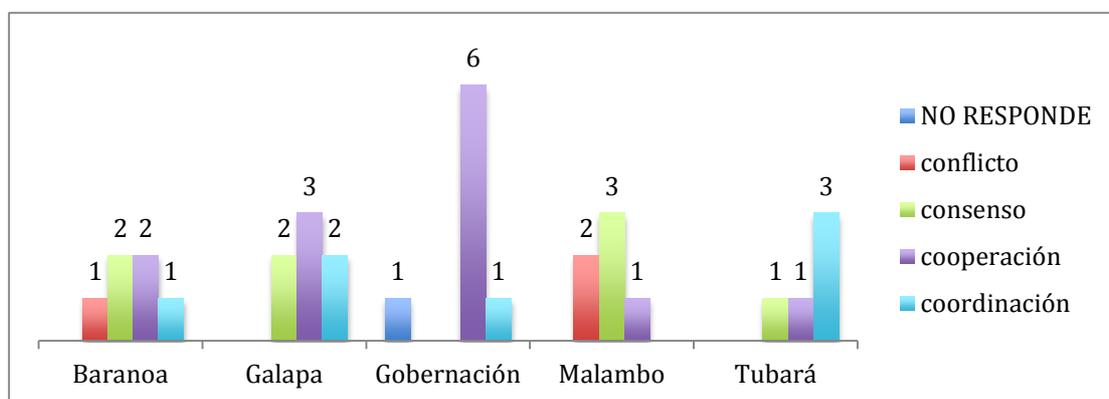
³⁵ Para la explicación de los cuatro conceptos en el momento de aplicar la encuesta se tuvo en cuenta el significado según la RAE. Cooperación: Obrar juntamente con otro u otros para un mismo fin; Coordinación: Concertar medios, esfuerzos, etc., para una acción común; Consensuar: Adoptar una decisión de común acuerdo entre dos o más partes; y Conflicto: choque de ideas, opiniones e intereses entre las partes (RAE).

Gráfica # 11. Relación de los gobiernos locales y gobernación con el gobierno departamental³⁶.



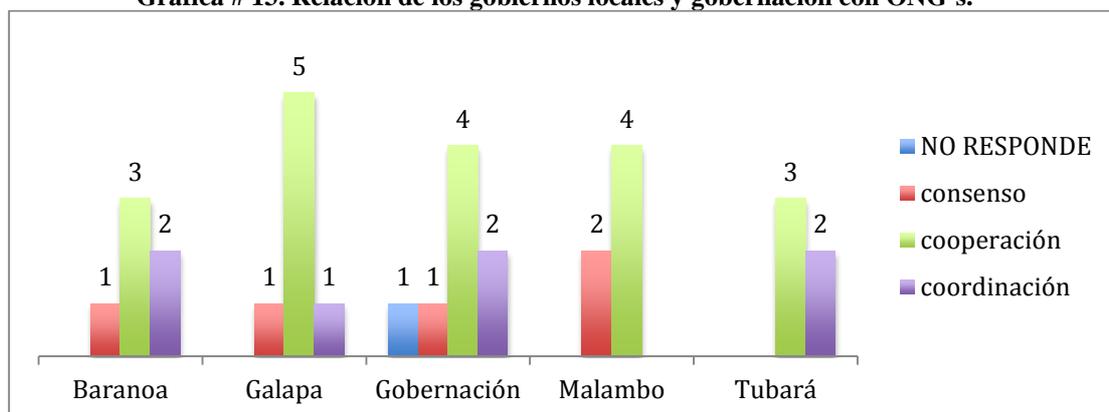
Fuente: Elaboración propia.

Gráfica # 12. Relación de los gobiernos locales y gobernación con el sector privado.



Fuente: Elaboración propia.

Gráfica # 13. Relación de los gobiernos locales y gobernación con ONG's.

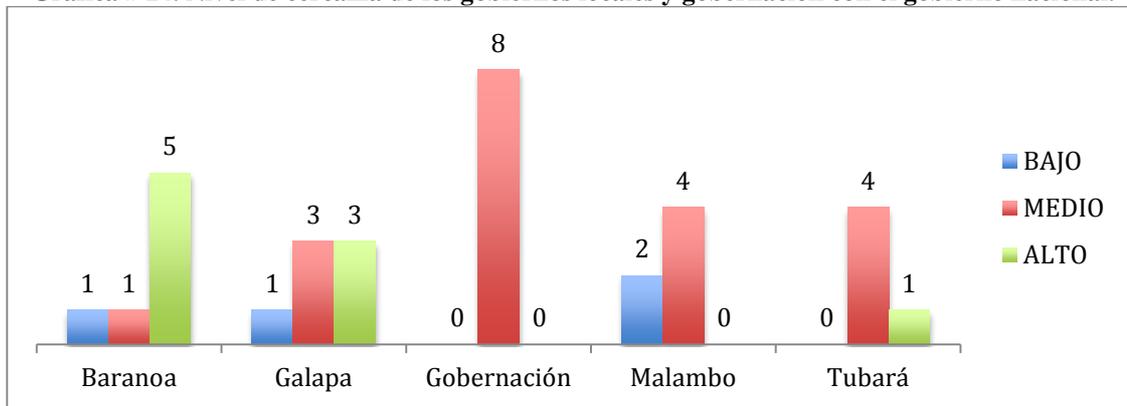


Fuente: Elaboración propia.

³⁶ Para este caso, se preguntó a los funcionario de la gobernación como caracterizarían su relación con los gobiernos locales.

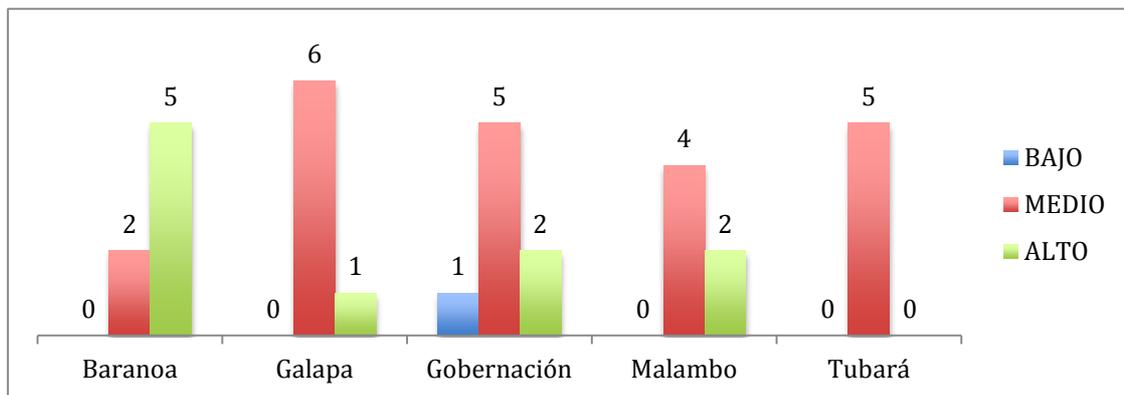
Anexo 8.3. Nivel de cercanía entre los gobiernos locales y los otros actores.

Gráfica # 14. Nivel de cercanía de los gobiernos locales y gobernación con el gobierno nacional.



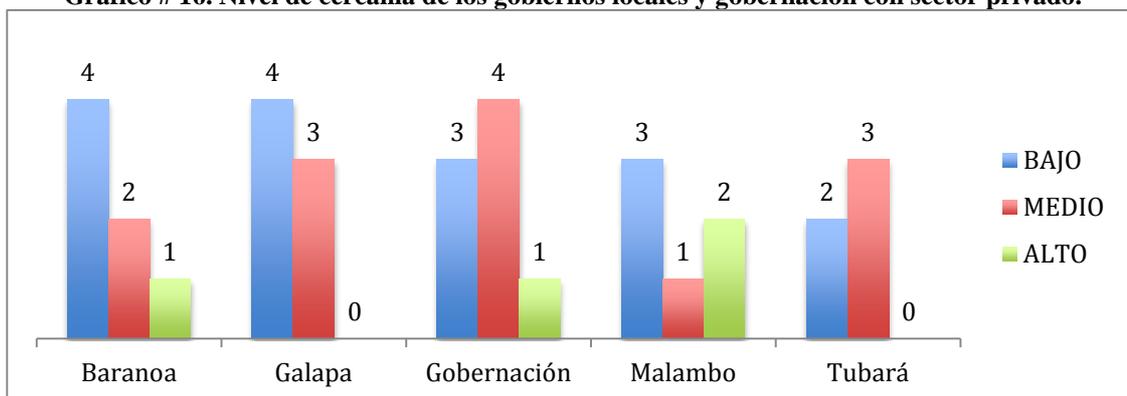
Fuente: Elaboración propia.

Gráfico #15. Nivel de cercanía de los gobiernos locales y gobernación con el gobierno departamental³⁷.



Fuente: Elaboración propia.

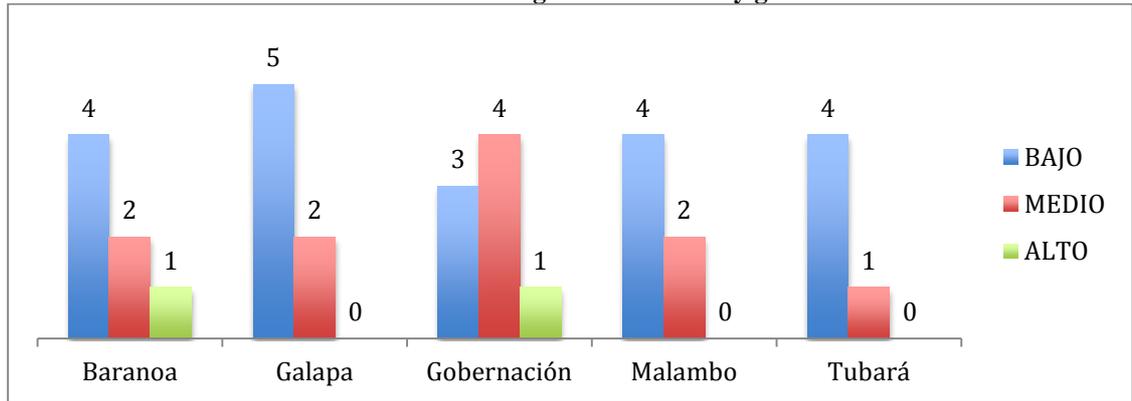
Gráfico # 16. Nivel de cercanía de los gobiernos locales y gobernación con sector privado.



Fuente: Elaboración propia.

³⁷ Para este caso, se preguntó a los funcionario de la gobernación como caracterizarían su relación con los gobiernos locales.

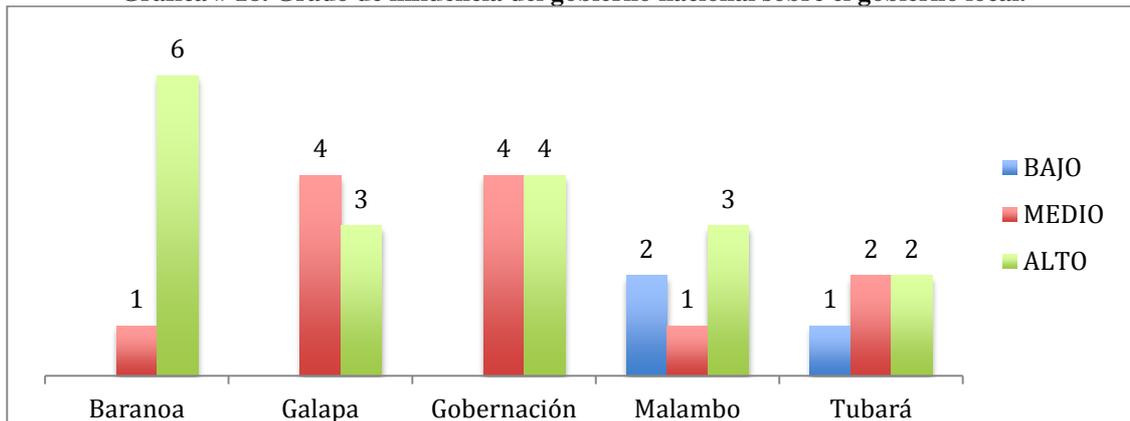
Gráfica # 17. Nivel de cercanía de los gobiernos locales y gobernación con ONG's.



Fuente: Elaboración propia.

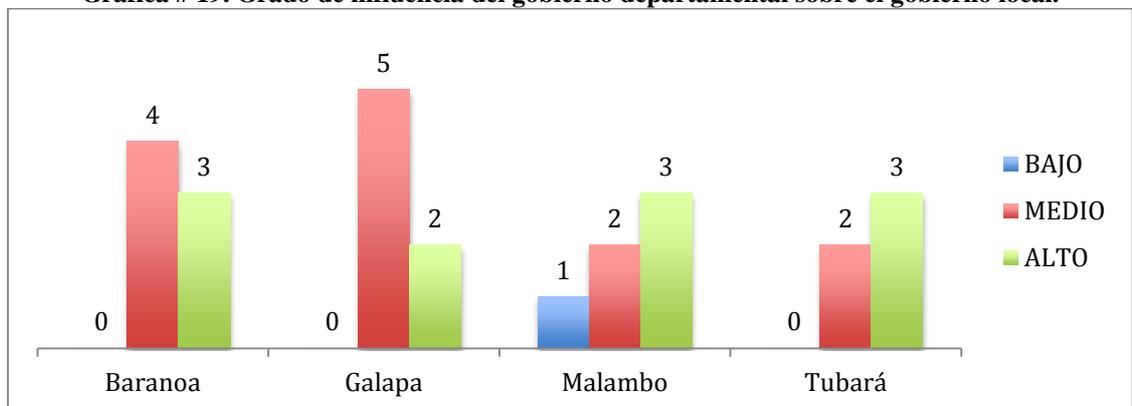
Anexo 8.4. Grado de influencia de otros actores sobre el gobierno local.

Gráfica # 18. Grado de influencia del gobierno nacional sobre el gobierno local.



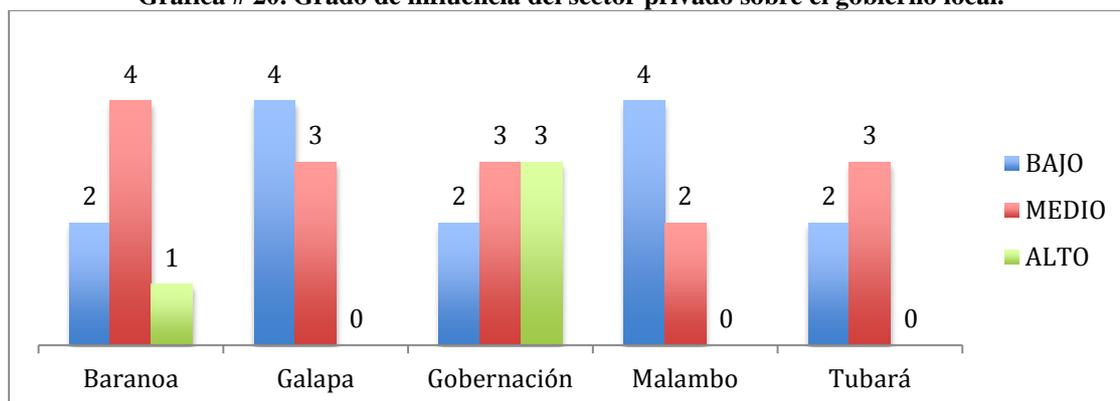
Fuente: Elaboración propia.

Gráfica # 19. Grado de influencia del gobierno departamental sobre el gobierno local.



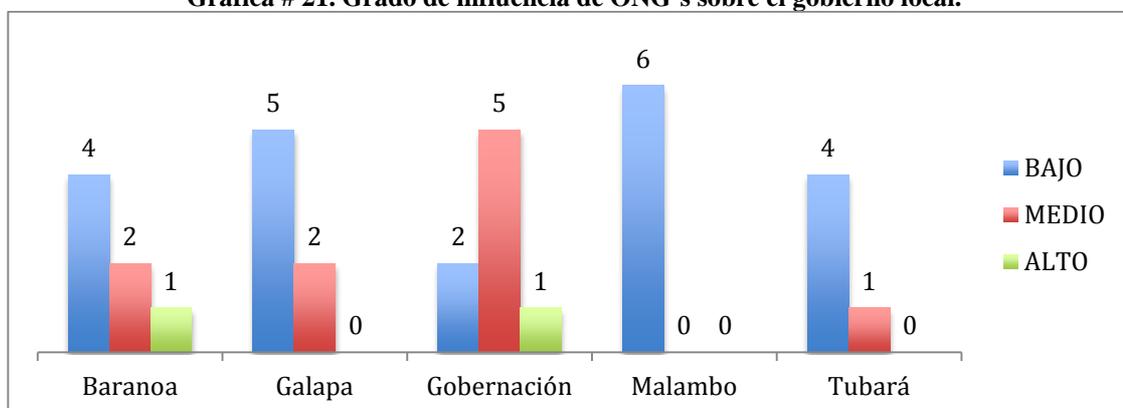
Fuente: Elaboración propia.

Gráfica # 20. Grado de influencia del sector privado sobre el gobierno local.



Fuente: Elaboración propia.

Gráfica # 21. Grado de influencia de ONG's sobre el gobierno local.

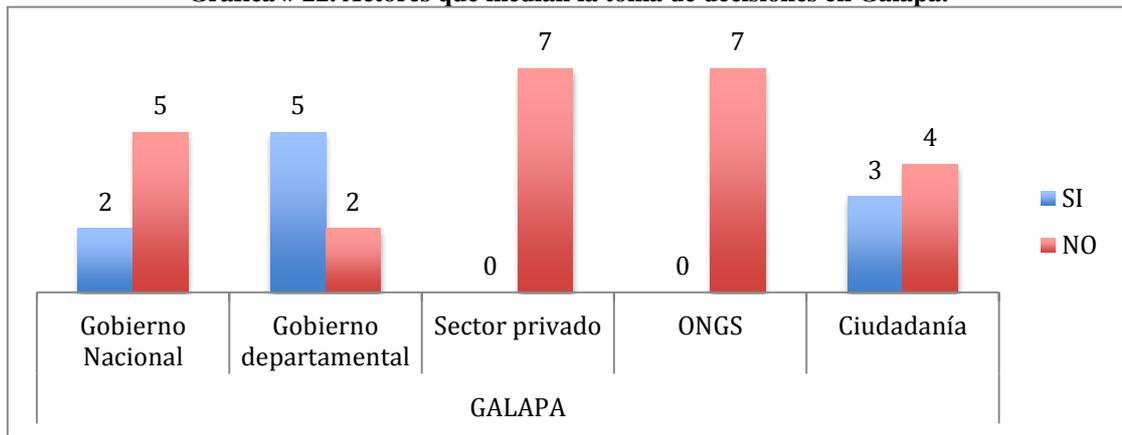


Fuente: Elaboración propia.

Anexo 8.5. ¿Qué actores median la toma de decisiones en los gobiernos locales?

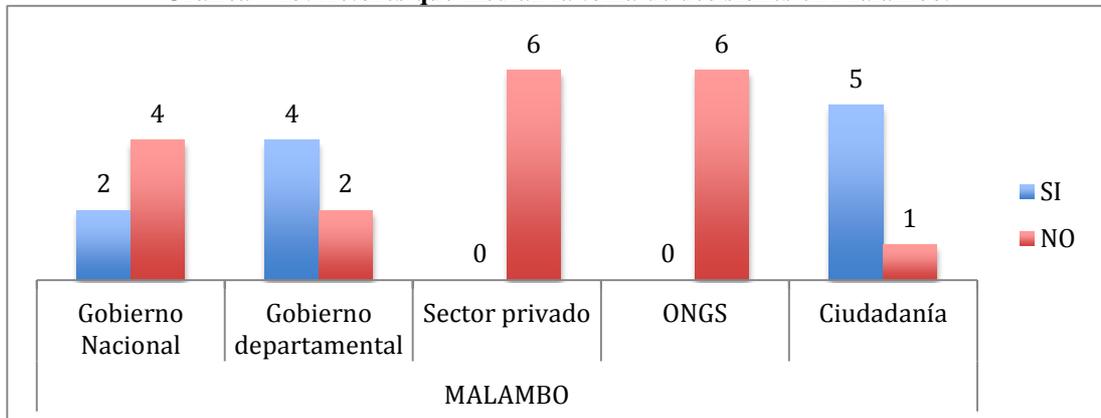
Para el análisis de esta pregunta se estableció múltiple respuesta entre las diferentes opciones (gobierno nacional, gobierno departamental, sector privado, ONG's y ciudadanía), de esta manera, para el análisis el método utilizado fue un conteo general de las opciones mas marcadas, así, en las gráficas que a continuación aparecen está clasificado por SI (si media en la toma de decisiones) y NO (no media en la toma de decisiones). En consecuencia, se encontrarán cuatro tablas diferentes, una por cada municipio estudiado.

Gráfica # 22. Actores que median la toma de decisiones en Galapa.



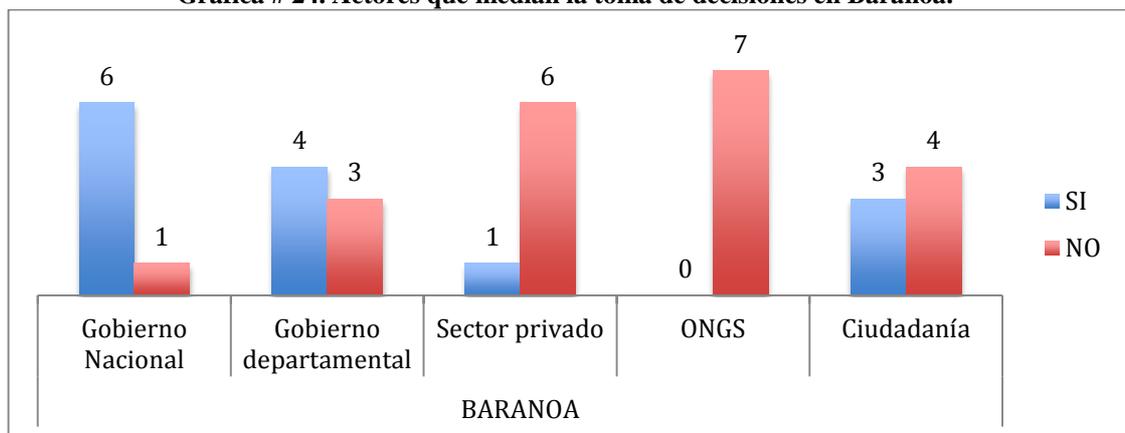
Fuente: Elaboración propia.

Gráfica # 23. Actores que median la toma de decisiones en Malambo.



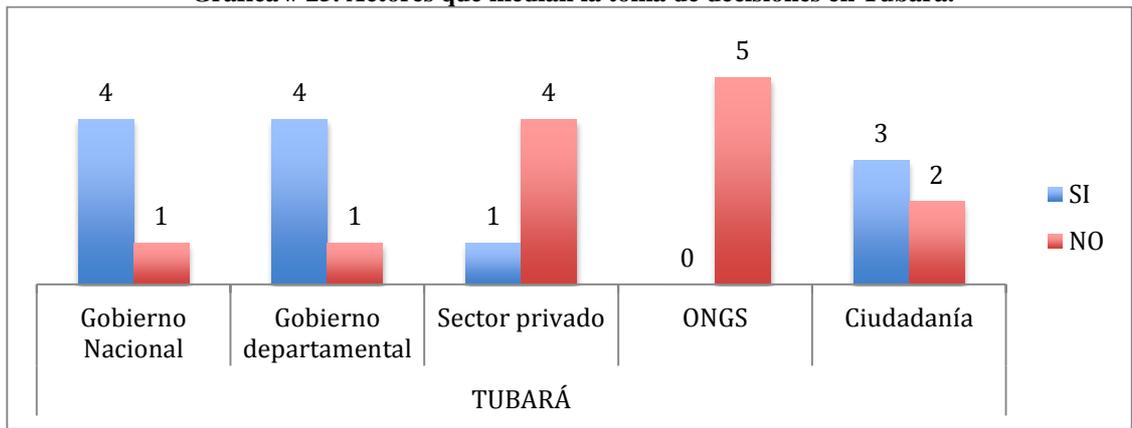
Fuente: Elaboración propia.

Gráfica # 24. Actores que median la toma de decisiones en Baranoa.



Fuente: Elaboración propia.

Gráfica # 25. Actores que median la toma de decisiones en Tubará.



Fuente: Elaboración propia.