

**EVALUACIÓN DE LOS PROBLEMAS PRESENTADOS EN LA  
IMPLEMENTACIÓN INTERGUBERNAMENTAL DEL CONTRATO  
PLAN ATRATO GRAN DARIÉN**

**Niza Estella Uribe Lemos**  
*nizauribe@hotmail.com*

UNIVERSIDAD EAFIT  
MAESTRÍA EN GOBIERNO Y POLÍTICAS PÚBLICAS  
MEDELLÍN  
2014

**EVALUACIÓN DE LOS PROBLEMAS PRESENTADOS EN LA  
IMPLEMENTACIÓN INTERGUBERNAMENTAL DEL CONTRATO PLAN  
ATRATO GRAN DARIÉN.**

NIZA ESTELLA URIBE LEMOS

Trabajo de grado presentado como requisito para optar el Master en  
Gobierno y Políticas Pública

Asesor: Santiago Leyva Botero

UNIVERSIDAD EAFIT  
MAESTRÍA EN GOBIERNO Y POLÍTICAS PÚBLICAS  
MEDELLÍN  
2014

## ***Resumen***

El presente trabajo, desarrolla un análisis en la implementación y resultados de políticas públicas, originadas desde el gobierno central y ejecutadas en regiones con limitadas capacidades administrativas, financieras y de gestión como es el caso del departamento del Chocó. Se parte de un estudio de caso, con el análisis del proceso y resultado que se ha obtenido en el desarrollo del Contrato Plan Atrato Gran Darién. El documento inicia con el estudio del proceso descentralizador en Colombia, las dinámicas que surgen a partir de la Constitución de 1991 en las relaciones intergubernamentales y como esta situación lleva al aislamiento entre la institucionalidad local y el gobierno nacional, quedando la intermediación política y de inversión en manos de las élites politiqueras. Posteriormente se analiza la figura del Contrato Plan, dentro de un proceso descentralizador, tomando como caso de estudio el actual Contrato Plan Atrato Gran Darién (CPAGD), el cual se encuentra en funcionamiento en la zona del Darién Chocoano. El estudio se realiza, teniendo en cuenta la información documental del proceso del CPAGD desde su inicio y se respalda con entrevistas semiestructuradas; lo que permite identificar barreras que dificultan avanzar en la ejecución de programas y proyectos, orientados a disminuir la pobreza extrema en la Región. Con los resultados finales se muestra que los Departamentos y Municipios de Colombia no son homogéneos y presentan particularidades con diferencias tan notorias, que deben llevar a repensar los procesos de implementación de políticas públicas para garantizar su efectividad. El trabajo finalmente entregará recomendaciones, para que en la implementación de futuras políticas públicas, tales como los Contrato Plan, el gobierno central de manera articulada con otros actores territoriales, puedan llegar de manera más efectiva a las regiones con mayores dificultades, como la zona del Pacífico Colombiano.

## ***Palabras clave***

Gestión, Descentralización, Región, Relaciones Intergubernamentales (RIG), desarrollo territorial.

## Abstract

The present work , develops an analysis in the implementation and outcomes of public policies, originating from the central government and executed in regions with limited administrative capacity, and financial management as is the case of the department of Chocó. It is part of a case study, the analysis of the process and outcome that has been gained in the development of the Plan Contract Atrato Great Darien. The document begins with the study of the decentralization process in Colombia, the dynamics that arise from the Constitution of 1991 in intergovernmental relations and how this situation leads to the isolation between the local institutional framework and the national government, leaving the political intermediation and investment in the hands of the elite political maneuvering so. Subsequently it will analyze the figure of the Contract Plan, within a decentralization process, taking as a case study of the current contract Plan Atrato Great Darien (CPAGD), which is currently operating in the area of the Darién Chocoano. The study is performed taking into account the documentary information of the process of CPAGD since its inception and is supported with semi-structured interviews; allowing you to identify barriers to progress in the implementation of programs and projects aimed at reducing extreme poverty in the region. With the final results show that the departments and municipalities in Colombia are not homogeneous and have characteristics with differences so notorious, that should lead to rethink the processes for the implementation of public policies to ensure their effectiveness. The work ultimately deliver recommendations, to that in the future implementation of public policies, such as the Contract Plan, the central government in a coordinated fashion with other regional actors, can reach more effectively to the regions with the greatest difficulties, such as the area of the Colombian Pacific.

### **Key words**

management, decentralization, Region, Intergovernmental Relations (IGR), territorial development.

## Contenido

1.	INTRODUCCIÓN.....	7
1.1	Planteamiento del problema.....	7
1.2	Objetivos.....	8
1.3	Justificación del trabajo.....	8
1.4	Descentralización.....	9
2.	Descentralización.....	10
2.1	Descentralización y relaciones intergubernamentales.....	11
2.2	Contexto del Departamento del Chocó en las RIG.....	13
2.3	Ordenamiento Territorial.....	17
2.4	Contrato Plan.....	19
2.5	Contrato Plan Atrato Gran Darién.....	19
2.5.1	Evaluación e resultados y recomendaciones.....	25
2.5.2	Recomendaciones.....	37
2.5	Conclusiones.....	38
	Referencias.....	42

## **Lista de tablas y graficas**

Grafica No.1 Incidencia de la pobreza en el Chocó.....	14
Grafica No.2 Etapas del Contrato Plan.....	20
Grafica No.3 Evaluación de los avances del Contrato Plan Atrato Gran Darién.....	26
Tabla No.1 NBI en los Municipios del CPAGD.....	21
Tabla No.2 Matriz de proyectos del Contrato Plan Atrato Gran Darién.....	23
Tabla No.3 Área de intervención del Contrato Plan Atrato Gran Darién.....	26
Tabla No.4 Sectores involucrados en el Contrato Plan Atrato Gran Darién.....	27
Tabla No.5 Ejecución de recursos de la Nación.....	34
Tabla No.6 Eficiencia por Departamentos 2013.....	39
Mapa No.1 Cobertura geográfica del CPAGD.....	20

## **1. INTRODUCCIÓN**

Los avances que ha tenido el país en materia de descentralización, le permite a los entes territoriales contar a partir del año 2011, con la aprobación de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, con nuevos instrumentos de gestión pública, entre los que se encuentran los esquemas asociativos de entidades territoriales, las alianzas público privadas y los contrato plan. Los nuevos instrumentos, se han desarrollado con el propósito de facilitar las acciones territoriales, orientadas a la consolidación del desarrollo regional, partiendo de un diagnóstico del territorio y articulando los esfuerzos de los diferentes niveles del Estado, para plantear soluciones a la problemática identificada.

En el presente trabajo se analizara la primera experiencia que tiene el país en la implantación de estas nuevas herramientas de gestión, en la referente a los Contrato Plan, que para el caso de estudio se concentra en el Contrato Plan Atrato Gran Darién, revisando los planteamientos iniciales con los que se firmó el acuerdo y los avances a la fecha; este análisis permite identificar fortalezas y dificultades en el desarrollo de programas y proyectos. En el desarrollo del trabajo, antes de avanzar con el análisis del Contrato Plan Atrato Gran Darién, se hace necesario realizar un recorrido teórico por los conceptos de descentralización y lo que ha significado el proceso descentralizador para Colombia y sus Regiones.

Además es importante conocer los cambios que han sufrido las Relaciones Intergubernamentales (RIG) y su dinámica entre los diferentes niveles del estado; de manera especial se puede identificar el impacto que han tenido los cambios en las RIG en departamentos con alta dependencia de recursos por parte del nivel central como es el caso del Chocó. El propósito del trabajo es generar propuestas que permitan una implementación efectiva de los Contrato Plan, teniendo en cuenta que el Pacífico Colombiano, presenta particularidades que obligan a diseñar modelos de gestión con enfoque diferencial.

### **1.1 Planteamiento del Problema**

La construcción de políticas públicas en Colombia y de manera especial para el Pacífico Colombiano ha sido abundante desde la Constitución de 1991 que reconoce a Colombia como un país pluriétnico y multicultural; desafortunadamente esas herramientas de gestión no han tenido el impacto esperado y la Región Pacífica sigue registrando los niveles más altos de necesidades básicas insatisfechas del país. En parte, esta situación se debe a que no se realizan los análisis necesarios: “Evaluación del diseño: Identificando condiciones para operar de manera efectiva en Colombia - riesgos y oportunidades; Identificación del contexto y condiciones para la implementación en el actual escenario institucional y comparativo internacional de herramientas o modelos similares” (Borda Enrique, 2013).

La ley 1451 de 2012, en su artículo 9ª reza “El Estado promoverá procesos asociativos entre entidades territoriales para la libre y voluntaria conformación de alianzas estratégicas que impulsen el desarrollo autónomo y auto sostenible de las comunidades”. Paralelo a lo anterior, se crean como fuentes de financiación de estas alianzas los fondos que hacen parte del sistema general de regalías: Fondo de Ciencia Tecnología e innovación (FCTI), Fondo de Desarrollo Regional (FDR), y el Fondo de Compensación Regional (FCR).

En Colombia, a la fecha, se han firmado 7 Contratos Plan, siendo la primera experiencia y la única que involucra varios Departamentos, la del Contrato Plan Atrato Gran Darién (CPAGD), firmada en el mes de Septiembre de 2012, entre la nación y los departamentos de Antioquia, Chocó y Córdoba. Por ahora lo cierto es que el CPAGD, con una expectativa de inversión de \$1.027.917 millones y una cobertura en 25 Municipios, ha presentado bajos niveles de ejecución de recursos en dos años de operación; además entre los tres Departamentos asociados, el del Chocó es el que presenta mayores rezagos en cuanto a la implementación de proyectos.

## **1.2 Objetivos, general y específicos**

### **Objetivo General**

- Evaluar los resultados que hasta la fecha presenta la implementación del Contrato Plan Atrato Gran Darién.

### **Objetivos específico**

- Revisar los avances en el proceso de implantación del Contrato Plan Atrato Gran Darién.
- Identificar los puntos críticos que presenta el CPAGD en su proceso de implementación.
- Realizar recomendaciones que permitan incidir en la implantación de políticas públicas con enfoque territorial para departamentos con debilidades marcadas como el Departamento del Chocó

## **1.3 Justificación del trabajo**

El Departamento del Chocó, y de manera especial la región del Darién Chocoano, presenta los indicadores más altos en cuanto a necesidades básicas insatisfechas, esta situación que históricamente vive la población, desconoce los postulados del Estado social de derecho; por esta razón las estrategias y políticas que implemente el gobierno nacional para esta región deben contener un enfoque diferencial que permita la eficacia en la solución de la problemática. Con el presente trabajo, se espera realizar aportes que permitan identificar elementos orientados a mejorar los indicadores de

gestión y ejecución de programas y proyectos. Además el trabajo de grado tiene relación directa con la Maestría, no solo porque se investiga sobre políticas públicas, sino también, porque con los resultados del proyecto se intenta incidir en procesos de cambio para el Pacífico Colombiano, cumpliendo una de las metas propuestas por los impulsores de la Maestría, la cual consiste en empoderar a los pobladores del Pacífico, convirtiéndolos en protagonistas de su desarrollo.

#### **1.4 Metodología**

El desarrollo del presente trabajo, se realizará a través del modelo de investigación descriptiva o diagnóstica, teniendo en cuenta los siguientes elementos:

Entrevistas semiestructuradas a cinco funcionarios públicos con protagonismo en el desarrollo del Contrato Plan Atrato gran Darién y con incidencia en cada uno de los niveles de gobierno:

- a. Efrén Palacios Serna, gobernador del Chocó.
- b. Francisco Abraham Palacios Mena, Secretario De Planeación Y Desarrollo Étnico Territorial del Chocó.
- c. Arnobio Córdoba Palacios, gerente CPAGD 2012-2013.
- d. Víctor Manuel Gómez Cortes, alcalde Municipal de Unguía y representante de los Alcaldes del Chocó 2013-2014
- e. Heleodoro Machado Valencia representante de la Asociación de Plataneros del Medio Atrato (APLAMEDA).
- f. Lisbeth Buitrago; enlace entre DNP y CPAGD

Las entrevistas se realizaron entre los meses de agosto y septiembre de 2014 con dos preguntas claves. Qué opina del Contrato Plan? Y cuales son las mayores dificultades que usted identifica en su implementación?

Para la revisión documental; se tuvieron en cuenta las actas de Consejo Directivo y de Comité Técnico, realizadas desde la iniciación del CPAGD hasta la fecha; de igual manera se realizó un inventario de los documentos técnicos expedidos por el DNP del año 2011 hasta 2013, con información que permite orientar el funcionamiento del Contrato Plan; entre los que se encuentran: “modelos de gestión en el Plan de Desarrollo”, “Los instrumentos de planificación y ordenamiento para el desarrollo territorial”, “Contratos Plan Manual Operativo”, “Contratos Plan Manual Operativo”, “Contratos Plan una herramienta de descentralización en Colombia”, de igual manera y teniendo en cuenta que Colombia es un Estado social de Derecho, se revisó jurisprudencia de la Corte Constitucional, Sentencia C-1187 de 2.000 y el auto 383 de 2.000, así como la legislación vigente relacionada con el tema.

## **2. LA DESCENTRALIZACIÓN EN COLOMBIA**

En el presente capítulo, se realiza un recorrido histórico, del proceso descentralizador en Colombia y las determinantes que han influido en la dinámica de dicho proceso, hasta llegar a los últimos eventos jurídicos de la descentralización, los cuales involucran la ley de Ordenamiento Territorial, la cual incluye como herramientas novedosas de gestión territorial los esquemas asociativos de entidades territoriales, las alianzas público privadas y los contrato plan.

El concepto de descentralización, ha navegado por diferentes definiciones, de acuerdo a la época, el interés temático y el contexto en el que se encuentre el autor; sin embargo existe un elemento común que integra las diferentes definiciones y se encuentra relacionado con la articulación de los diferentes niveles del estado; por otro lado, las definiciones también se ven marcadas por el tipo de descentralización al que se haga énfasis, ya sea la descentralización fiscal, orientada a la distribución de los recursos, la descentralización política que define la distribución del poder o la descentralización administrativa con la distribución de competencias, entendiendo que “cada una de ellas se puede dar con diferentes intensidades (Rodinellai y Nellis 1986, p.5).

Entre los años 1978 a 1982, la descentralización fue considerada una prioridad en el Plan de desarrollo, denominado Plan de Integración Nacional PIN, destacando entre sus principales objetivos “la descentralización económica y la autonomía regional”. Para esta época el concepto de descentralización estaba orientado al tema fiscal, el que la nación lograra vincular sus transferencias a las regiones según fuera la capacidad y el esfuerzo fiscal de ellas, era uno de los instrumentos que se quería desarrollar para acelerar la descentralización (Plan de Desarrollo 1978-1982, pag. 31)

En los años 80, avanza la descentralización política, con la elección popular de alcaldes, este momento histórico es considerado por muchos autores como el proceso de cambio más significativo y relevante (Barbara Hess, p.27). Citando el seminario 20 años de la descentralización en Colombia: presente y futuro, se considera que con la elección popular de Alcaldes, el mérito de la descentralización fue atacar desde la base el bloqueo de un régimen político incapaz de reformarse desde la cúpula.

En 1991 la Constitución política de Colombia, se encarga de consolidar el proceso de descentralización, en sus diferentes artículos, definiendo diferentes entidades territoriales, estableciendo competencia a los diferentes niveles del Estado; además devolvió a los departamentos un importante papel de planeación y desarrollo de sus áreas de jurisdicción y fortaleció al municipio como entidad fundamental de la división político administrativa del país (Plan de desarrollo la revolución Pacífica, 1991, cap IV, p.8).

En la década del 2000, se aprueba la ley 715 de 2001, reglamentando el sistema general de participaciones de los entes territoriales (SGP), “La ley 715 de 2001 aceleró la descentralización para los 38 departamentos, los cuatro distritos y 36 municipios con más de cien mil habitantes y dejó a la reglamentación el establecimiento de condiciones para los nuevos”.

Por ahora el proceso descentralizador en Colombia, registra como su logro más reciente, la aprobación de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT), la ley se expide veinte años después de aprobada la constitución Colombiana y ha generado más expectativas que

## **2.1 Descentralización y relaciones intergubernamentales**

El proceso de descentralización colombiano respondió a dos necesidades ampliamente sentidas en el país: se exigía, por un lado, democratizar y legitimar a las instituciones agobiadas por un robusto centralismo que asfixiaba la participación de los habitantes en el destino de sus municipios y, por otro lado, se buscaba la forma de encontrar la organización adecuada para que nuestro Estado fuera más eficiente. (Lara Rodrigo, 2003, Pag 153)

Es necesario para el presente trabajo, avanzar en el análisis de la descentralización en Colombia articulado con las relaciones intergubernamentales, enriqueciendo los insumos que permitan consolidar las conclusiones sobre las razones de los resultados en la implementación de políticas públicas articuladas a procesos de descentralización, como son los Contratos Plan.

El proceso descentralizador en Colombia, estableció distribución de competencias entre órdenes de gobierno: Nación, Departamentos y Municipios (ESAP 2007), este esquema es validado por la Constitución de 1991, que reconoce el nivel intermedio de los Departamentos como articulador entre la nación y los Municipios; el departamento es el responsable de las actividades de coordinación y seguimiento a la ejecución de las políticas sectoriales del nivel nacional en su territorio (Devia, 2003, p.52), pero además debe intervenir en la formulación de las mismas, apoyando en la identificación de prioridades locales y regionales para la asignación de los recursos (May, 1996, p.183). Por otro lado, debe servir como instancia de coordinación intermunicipal cuando las circunstancias requieran la participación de varios municipios en actividades conjuntas.( Cante, 2010, p. 241).

La estructura de división territorial ha tenido marcada relevancia en lo referente a la descentralización y, “esto en sí mismo resulta importante desde la óptica Colombiana, dado que el país ha entendido principalmente a la descentralización como modelo de

separación del poder entre niveles del gobierno” (Leyva, 2011, p.215). Pero además de la importancia que se le ha dado a la separación de poderes, resulta relevante destacar que la estructura del estado no se limita a las entidades territoriales, sino que se amplía a un gran número de institutos descentralizados y organismos de control que se integran a los postulados Constitucionales de Coordinación y articulación.

Las relaciones efectivas en los procesos de coordinación están sujetas en gran medida a la eficacia de las RIG, y cuando se trata de Departamentos con poca incidencia en la participación de espacios a nivel nacional se desvanece la acción de las RIG o se vuelven inexistentes, por lo tanto en estos casos se debe tener en cuenta “los desequilibrios regionales que alteran la coordinación y concurrencia, que se predica constitucionalmente y condicionan la proporcionalidad del desarrollo regional” (Barbosa, 2006, p.9).

La asignación de funciones y competencias ha sido un paso importante para fortalecer la autonomía regional, sin embargo es claro que además de la estructura legal y formal de las instituciones, son los individuos quienes se ocupan de generar dinámicas en el proceso de las Relaciones Intergubernamentales (RIG) y que es a través de estos actores que se logran cumplir los objetivos propuestos orientados a alcanzar el desarrollo de los pueblos.

La Constitución Nacional de 1991, como norma suprema, establece en su artículo 288, que “la ley orgánica de ordenamiento territorial establecerá la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales”. Las competencias atribuidas a los distintos niveles territoriales serán ejercidos conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad en los términos que establezca la ley”. La Constitución política de Colombia, entrega a los Departamentos la función de coordinación entre los Municipios y la Nación, esta función se rescata nuevamente en la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT) y se hace efectiva en los Contrato Plan; sin embargo se considera que “la distribución expresa de competencias entre la Nación y las entidades territoriales mediante una ley orgánica responde a la necesidad de reglas de juego claras que no estén sujetas a variaciones frecuentes y descoordinadas: También se trata de presentar en una sola norma las responsabilidades de las entidades territoriales, de modo que puedan ser conocidas y exigidas por la ciudadanía” (Maldonado, 2012).

Atendiendo este vacío, “el Plan de desarrollo incluyó como uno de los lineamientos estratégicos en materia de descentralización: (Maldonado, 2012)

“la elaboración de un proyecto de ley orgánica en materia de distribución flexible y gradual de competencias, con el fin de contar con un sistema de distribución de competencias depurado, integral y diferenciado, con base en las

características territoriales, que propicie una adecuada articulación entre niveles. Se pretende profundizar en el tratamiento diferencial para los sectores salud, educación y agua potable y saneamiento básico, y establecer un marco legal e institucional que regule y precise las competencias de departamentos y municipios en materia de la lucha contra la pobreza, desempleo, promoción del desarrollo económico y atención a la población vulnerable.”

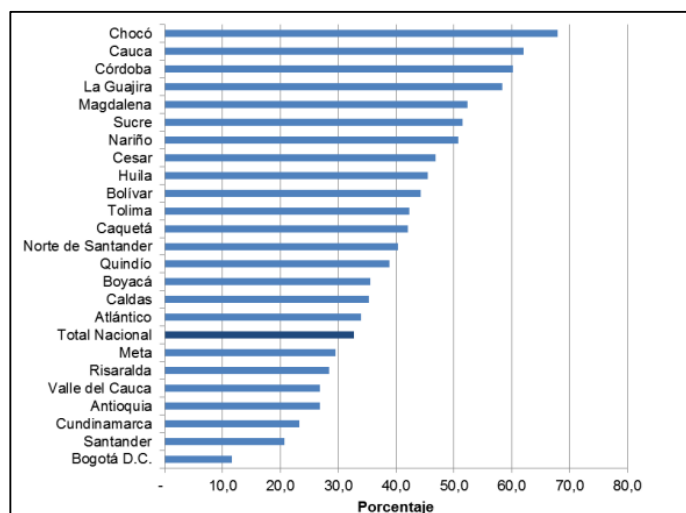
Para el Departamento del Chocó, al igual que para el resto de Departamentos Colombianos, el proceso descentralizador marcó una etapa importante en cuanto a la autonomía para dirigir propuestas de desarrollo, pero la realidad muestra que las intenciones quedaron reducidas al manejo político y burocrático y no trascendió el ámbito de gestión y ejecución. Esta situación ha sido objeto de diferentes estudios, lo que ha generado por parte del ejecutivo respuestas orientadas a la concreción de políticas públicas construidas de manera participativa con la población beneficiada.

El tema fue tan prolífico que el departamento del Chocó entre los años 1998 al 2000 paso de tener una división política conformada por 18 a 30 Municipios. La dinámica de creación de nuevos municipios, se realizó con el interés de descentralizar la inversión territorial y avanzar en el desarrollo Regional. Los resultados no fueron los mejores y lo que se observa hoy día es el aumento de Municipios del Chocó que declaran encontrarse en crisis fiscal y solicitan la intervención del Estado.

## **2.2 Contexto del Departamento del Chocó y las RIG**

En el Pacífico Colombiano, se encuentra el Departamento del Chocó, una región rica en biodiversidad y en recursos naturales, pero con los indicadores más altos en cuanto a pobreza extrema. En el más reciente estudio realizado por el Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas (DANE) en el año 2012, encontró que “los cinco departamentos más vulnerables a la pobreza son en su orden Chocó (68,0%), Cauca (62,1%), Córdoba (60,2%), La Guajira (58,4%) y Magdalena (52,3%)”; esta afirmación queda demostrada en el grafica No.1.

Gráfica No.1 Incidencia de la pobreza por Departamentos 2012



Fuente DANE 2012

El proceso de descentralización implementado en el país, no han reflejado condiciones de avance y desarrollo para los habitantes del Pacífico, y en este plano la autonomía regional no se refleja como un verdadero empoderamiento. “La paradoja está precisamente en que a mayor autonomía, más se requiere de una serie de capacidades institucionales centrales para asegurar el funcionamiento y la co-evolución de las actividades regionales con los objetivos de la unidad nacional” (Leyva, 2011, p.14).

Por la razón antes mencionada, se hace necesario revisar si las dinámicas de coordinación que se vienen implementando, cumplen con los preceptos constitucionales de coordinación y los principios de complementariedad, concurrencia y subsidiaridad; ya la Corte Constitucional en auto 383 de 2010 manifestó “la necesidad de fortalecer la capacidad y coordinación institucional, así como la tecnificación y optimización de los procedimientos actualmente existentes (...) determinar reglas claras y precisas respecto al grado de corresponsabilidad entre la nación y las entidades territoriales, de la misma manera, la sentencia de la Corte Constitucional C-1187 de 2000 recordó que “la Nación debe colaborar con las entidades territoriales cuando quiera que éstas no puedan cumplir con sus funciones y competencias, es decir, la nación debe apoyar siempre a las entidades territoriales más débiles” (Moron F, 2000, p.2).

El llamado de atención de la Corte Constitucional Colombiana, aplica para todos los eventos relacionados con la implementación de políticas públicas en el Departamento del Chocó; los documentos elaborados desde el gobierno central orientados a superar la pobreza extrema, no ha logrado el objetivo esperado.

Las intervenciones que se realizan en el Pacífico y que parten de iniciativas del gobierno Nacional, presentan bajos resultados frente a la inversión, destacándose siempre los problemas de coordinación y la debilidad en las RIG; esto se puede evidenciar en los resultados del CONPES 2589, que dio vida al programa Plan Pacífico, ejecutado entre 1994 y 2007, con una inversión de 34 millones de dólares, presentado como “una nueva estrategia de desarrollo sostenible para fortalecer las capacidades de los municipios de la Costa Pacífica colombiana, para promover el desarrollo local y ordenamiento territorial y mejorar la calidad y acceso a servicios básicos” (CONPES 2589 de 1992).

La evaluación realizada por la firma Econometría S.A., en el año 2009 a los resultados del CONPES 2589 de 1992, denominado Plan Pacífico: una nueva estrategia de desarrollo sostenible para la Costa Pacífica Colombiana, muestra que “el hecho de pertenecer al grupo de municipios beneficiarios del Plan Pacífico no logró un efecto positivo sobre las condiciones de calidad de vida de los municipios intervenidos.” (DNP, 2009, P.10), la firma consultora encuentra que los problemas están “relacionados principalmente con las fallas estructurales que tienen la tramitación de los recursos nacionales, además de las limitaciones en el esquema de cofinanciación, debilidad de los entes territoriales y organizaciones de base, y problemas derivados de la excesiva centralización, desconocimiento de las particularidades de la región, así como las consecuencias de cambiar en tres oportunidades de entidad ejecutora del Programa...” (DNP, 2009, P.19).

Un elemento importante que identifica las causas del fracaso en la implementación del Programa plan Pacífico, fue la falta de coordinación multinivel, lo que permitió a la consultoría entregar recomendaciones que permitieran abordar el tema en futuras intervenciones, “Contar con un equipo de profesionales que tenga capacidad de interlocución tanto con las comunidades como con las instituciones es fundamental para que la intervención logre cumplir con su papel de orientar y sistematizar los procesos de priorización” (DNP, 2009, p.53).

Finalmente y entre las recomendaciones realizadas por los consultores de Econometría se destaca la importancia que se le da a la Autonomía de la intervención, en este caso la recomendación incluye que “la autonomía implica también que la intervención cuente con los mecanismos necesarios para relacionarse con los diferentes niveles del Estado (gobierno nacional, gobernaciones, administraciones municipales) y enfrentar los retos que presenta el ámbito de lo público, frecuentemente afectado por trámites excesivos, prácticas clientelistas, corrupción e ineficiencias institucionales” (DNP, 2009, P.48).

La experiencia del CONPES 2589 de 1992, se repite en los sucesivos CONPES que se firmarían en adelante con el objetivo de mejorar las condiciones de vida de la población del Pacífico Colombiano; El CONPES 3169 de mayo de 2002, denominado política pública para la población Afrocolombiana, fue ampliado en el mes de Junio del

mismo año con el CONPES 3180, que casualmente se aprobó como un programa para la reconstrucción y desarrollo sostenible del Urabá Antioqueño y Chocoano y del Medio y Bajo Atrato, incluyendo la reconstrucción de Bojayá como respuesta a la masacre ocurrida el 2 de mayo de 2002.

Los resultados del CONPES 3180 de 2002 se vieron afectados desde un inicio por diferentes circunstancias, pero resulta evidente que el cambio de presidente en agosto de 2002, afectó el desarrollo de las actividades contempladas en el CONPES, además de las dificultades de coordinación que se generaron por la diversidad de entidades comprometidas “el documento puso en cabeza de diferentes entidades públicas distintos compromisos, con lo cual se pluralizó la asignación de recursos y de responsabilidades, así como más compleja su ejecución” (Diócesis; 2003; p.13).

Para ilustrar los problemas de ejecución, se puede ver que el proyecto de reconstrucción de Bojayá fue llamado por los habitantes con el sobrenombre de: “Se verá”, debido a la incredulidad que despertaba su ejecución y entrega; finalmente en el año 2007, cinco años después de firmado el CONPES 3180 se entregaron 264 viviendas, que de acuerdo a las manifestaciones de los habitantes no responden a sus expectativas ni costumbres, estas viviendas rompieron con el concepto de vivienda ribereña en el chocó; en visita a la zona pude observar que los materiales, áreas y distribución espacial no corresponden a la tipología de vivienda del Pacífico, provocando que este entorno físico “ciudadino” afecte las costumbres de la población.

El Conpes 3491 de 2007, denominado política de Estado para el Pacífico Colombiano, generó gran expectativa por su contenido y cobertura ya que incluía los 30 municipios del Chocó y con una expectativa de inversión de 8.2 billones de pesos para el Pacífico Colombiano, de los cuales 2,7 pertenecen al SGP; el Conpes 3491 son más comprensivos y buscan concretar la aplicación del Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 en los municipios del Pacífico en sus estrategias de seguridad democrática, reducción de pobreza, crecimiento alto y sostenido, gestión ambiental y “dimensiones especiales del desarrollo no desarrollo su ejecución, teniendo en cuenta que en el año 2010 el DNP informó que, “el documento Conpes ya no es vigente, debido a que el contenido de las recomendaciones se recoge en el PND 2010-2014” (DNP-Sisconpes, 2014).

En el 2008 y con ocasión de la conmemoración de los sesenta años del departamento del Chocó, se firma el Conpes 3553 como una política de promoción social y económica para el departamento del Chocó, con una inversión de 2,3 billones de pesos y con vigencia hasta el 2013, se desconocen los resultados alcanzados por el Conpes 3553, lo que si resulta evidente es que los indicadores de NBI en el Chocó de acuerdo a las cifras que reporta el DANE se mantiene y las obras más importantes de ese

Conpes relacionada con la conectividad vial del Departamento del Chocó con el centro del país y hacia la costa pacífica todavía no existen.

La herramienta más reciente de gestión para el desarrollo que incluye a los habitantes del Chocó, la constituye el *Plan nacional de Desarrollo de comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras 2010-2014*, el cual tiene como objetivo “Aportar los insumos para la formulación e implementación de una Política de Estado de diferenciación positiva a incluirse en el Plan Nacional de Desarrollo, conducente a la superación de las condiciones de inequidad y discriminación...” (Comisión de estudio, 2010); la expectativa de cambios que pudiera generar esta propuesta se ha ido diluyendo con lo ocurrido en los anteriores Conpes

En cada período presidencial se formula un Plan de Desarrollo para las negritudes y sin hacer un estudio profundo de la evaluación del impacto de los planes anteriores, se formula uno nuevo como si la problemática de los negros fuera resultado de la ausencia de planes (Ledezma M, 2011).

### **2.3 El Ordenamiento Territorial**

Después de firmada la Constitución Nacional de 1991, quedo pendiente de desarrollar la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT), necesaria, ya que se encargaría de establecer la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales, se determinó que estas competencias, atribuidas a los distintos niveles territoriales serán ejercidas conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad en los términos que establezca la ley.

Coherente con las nuevas dinámicas legislativas, el Plan de Desarrollo 2010-2014, incorporo los sistemas nacionales de coordinación, “en desarrollo de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad” (ley No. 1450, 2011). Generando la posibilidad de establecer alianzas interinstitucionales para jalonar el desarrollo territorial y estableciendo como herramienta de ejecución los Contrato Plan, los cuales quedan definidos como un acuerdo de voluntades entre la nación y las entidades territoriales.

El desarrollo de esta ley (LOOT), se logró veinte años después de promulgada la Carta Magna y fue creada con la finalidad entre otras de:

“promover el aumento de la capacidad de descentralización, planeación, gestión y administración de sus propios intereses para las entidades e instancias de integración territorial, fomentará el traslado de competencias y poder de decisión de los órganos centrales o descentralizados de gobierno en el orden nacional hacia el nivel territorial pertinente, con la correspondiente asignación de recursos” (Ministerio de Justicia, 2011).

Un elemento importante en la LOOT, son los esquemas asociativos, considerados como

“una herramienta que permite abordar de manera mancomunada, el diseño, implementación y ejecución de políticas, programas, proyectos y acciones de desarrollo de interés común tanto a las autoridades territoriales como a las nacionales, aplicando los principios de coordinación, concurrencia, subsidiariedad y complementariedad para contribuir con el desarrollo sostenible, equitativo, competitivo y de gobernabilidad de los territorios.” (DNP, 2012)

En la LOOT se “regula la delegación de competencias vía contrato plan entre la Nación y las entidades territoriales, lo que permite un escenario flexible de negociación de competencias, según capacidad fiscal, técnica o administrativa entre la Nación y las entidades territoriales La ley Orgánica de Ordenamiento Territorial”, (Ministerio del Interior, 2011); sin embargo es importante tener en cuenta que esa delegación de competencias, se encuentra condicionada “a la capacidad fiscal, técnica y administrativa entre la nación y las entidades territoriales” (Ministerio del Interior y de Justicia, 2011).

Los esquemas asociativos determinados en la LOOT, se encuentran contemplados como uno de los principios rectores, que contemplan “la formación de asociaciones entre las entidades territoriales e instancias de integración territorial para producir economías de escala, generar sinergias y alianzas competitivas, para la consecución de objetivos de desarrollo económico y territorial comunes” (Ley No.1454, 2011).

Los diferentes esquemas asociativos, incluyen las asociaciones de entidades territoriales los cuales se ejecutan mediante los convenios o contrato plan, las provincias administrativas y de planificación (PAP), las regiones de planeación y de gestión (RPG), Las regiones administrativas y de planificación (RAP); las asociaciones de las Corporaciones Autónomas Regionales, las alianzas estratégicas de desarrollo económico en países fronterizos y las alianzas estratégicas de orden económico.

## 2.4 Los Contrato Plan

Los Contrato Plan, nacen en Francia durante el gobierno de François Mitterrand, en el año de 1982, en medio de un proceso descentralizador en materia territorial y mediante un gobierno del Partido Socialista, con una duración de cinco años. “La política de Contrato Plan ha sido elegida por el Estado, quien la considera el medio ideal para conciliar la gestión descentralizadora con la gestión planificadora” (Moderne, F, 1992, P.15).

El Contrato Plan en Francia funciona como un espacio de coordinación entre las Regiones y el estado; los denominados “Contrat de projet Etat-Región (CPER) tienen una instancia de coordinación denominada “/Délégation à l’Aménagement du Territoire et à l’Action Régionale” (DATAR). La DATAR tiene un peso importante, teniendo en cuenta que en la estructura del Estado depende directamente del primer ministro y se encuentra concebida como un órgano coordinador interministerial que además de ejercer la secretaria del Consejo Nacional de Ordenación y Desarrollo del territorio, participa de manera activa en las reuniones del Comité Interministerial de Ordenación del Territorio (CIAT) (DATAR, 2014).

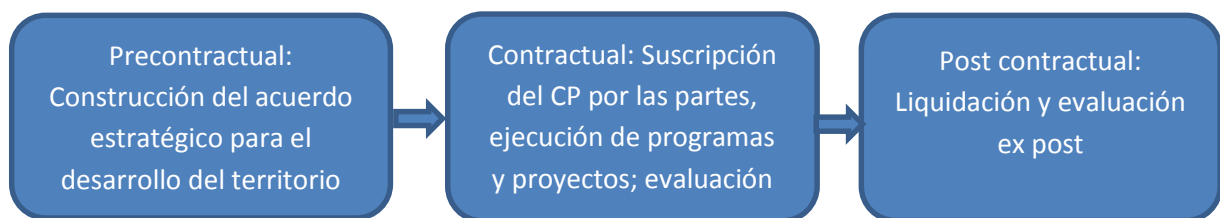
Las tres instituciones antes mencionadas, apoyan la elaboración de los Contrato Plan, teniendo en cuenta las concertaciones previas entre el Estado y las Regiones, las cuales incluyen las fuentes de financiación. En desarrollo del proceso descentralizador Francés, la DATAR tiene su mayor accionar en los territorios, mediante el trabajo que realizan con los prefectos, como delegados del gobierno central, apoyando lo relacionado con los Contrato Plan y generando alertas tempranas; además de encontrarse acompañados por los jefes de servicios periféricos de los Ministerios; colaborando con las acciones desde lo local.

Además del control de legalidad, las funciones del prefecto en las relaciones del Estado con las colectividades locales, es doble: asegurar la coherencia de las acciones públicas y la animación de los actores socioeconómicos de su circunscripción administrativa (el Departamento o la Región). Esas dos responsabilidades son tan importantes como las leyes de transferencia de competencias de competencias (...) de tal manera que la conducta de numerosas políticas públicas implica la cooperación y la co-acción del Estado y la colectividad (Mauriet C, 2009, p.76).

En Colombia, los Contrato Plan, se consolidan en la LOOT como una herramienta efectiva de gestión al servicio de las entidades territoriales, permitiendo ejecutar de manera asociada (Nación-Departamentos-Municipios) los proyectos estratégicos de desarrollo territorial. Los Contrato Plan nacen jurídicamente con las leyes 1450 y 1454 de 2011 y se reglamentan con el decreto 819 de 2012. Para el desarrollo de la

herramienta de gestión se aplica el principio de subsidiaridad, entre otros, permitiendo el apoyo “transitorio o parcial del ejercicio de sus competencias, a entidades de menor categoría fiscal y desarrollo económico y social, cuando se demuestre la imposibilidad para que estas entidades las ejerzan” (decreto 819, 2012). Un aspecto importante de los CP es la armonización de los Planes de Desarrollo, generando apuestas en común entre los diferentes niveles de gobierno, proyectando inversiones a largo plazo. Después de la concertación entre las entidades que desean asociarse, se construye de manera conjunta un acuerdo estratégico que incluye programas, proyectos y presupuesto aproximado. Para el desarrollo de los Contrato Plan se deben agotar tres pasos, de acuerdo a lo establecido por el DNP (2013).

Grafica No 2 Etapas del Contrato Plan



En el esquema de implementación de los Contrato Plan, cuando participan diferentes niveles de gobierno, se genera una estructura de relacionamiento vertical con participación de todos los actores (Nación, Departamento y Municipios).

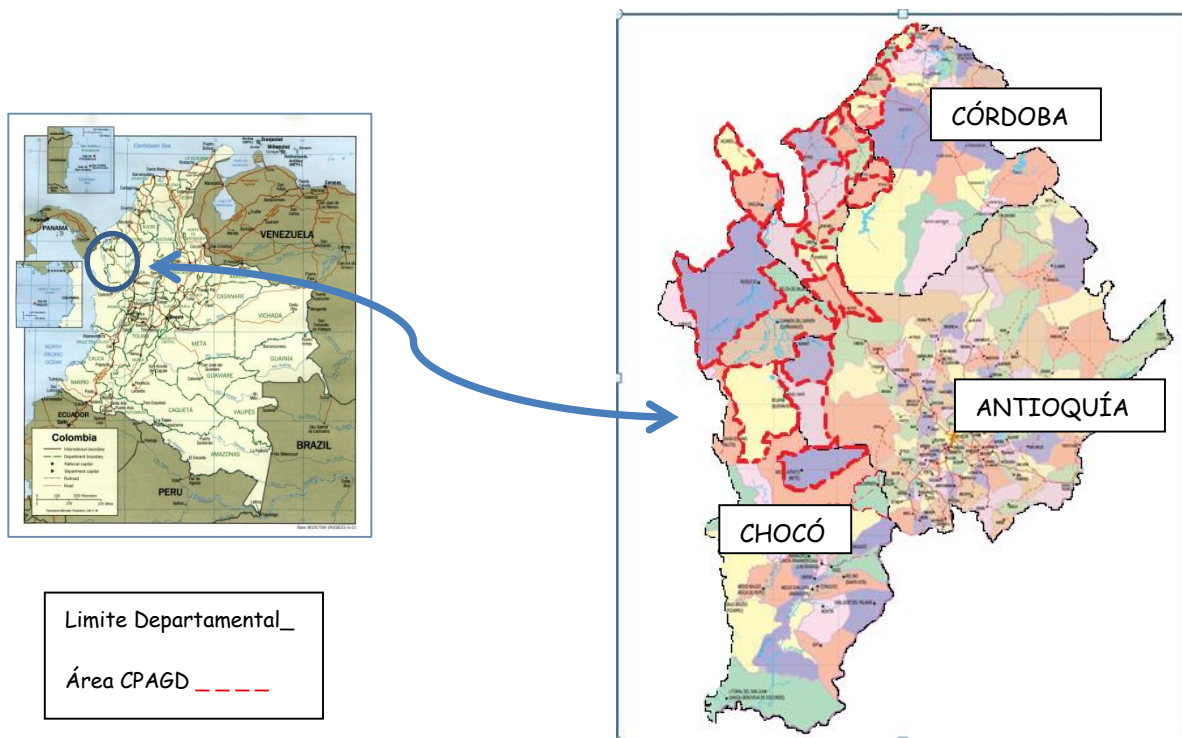
Por parte de la nación, quien coordina es el Departamento Nacional de Planeación, por los Departamentos los gobernadores y por los Municipios los Alcaldes. Además en el comité técnico participan los secretarios de Planeación de las gobernaciones; a diferencia de Francia en la estructura de los Contrato Plan en Colombia, no existen delegados del gobierno central en los Departamentos que apoyen la articulación; sin embargo existe la gerencia del CPAGD que por decisión del Consejo Directivo, de noviembre 12 de 2012, ubico su sede en Apartadó; para tomar la decisión se tuvo en cuenta las condiciones que ofrecía el Alcalde Luis Gonzalo, “Menciona el hecho de contar con aeropuerto que da facilidad para la movilidad, al mismo tiempo que precisa que el municipio brindará apoyo en respaldo y logística que se requiera la Gerencia del Contrato Plan” (Acta No.1 CPAGD, 2012). DNP creo para la operación de los contratos plan la figura de gerente nacional y un gerente por cada contrato plan que se firme, los cuales se encargan de articular acciones con las entidades territoriales para el desarrollo de programas y proyectos.

## 2.5 Contrato Plan Atrato Gran Darién

El Contrato Plan Atrato Gran Darién, surge como un acuerdo de voluntades entre los Gobernadores de Córdoba, Antioquia y Chocó en el año 2012, quienes decidieron utilizar la nueva herramienta de gestión con el propósito de impulsar el desarrollo en 25 Municipios de su jurisdicción, que además de compartir área geográfica, presentan niveles críticos de pobreza y pobreza extrema (ver mapa No.1).

Mapa No.1

Cobertura geográfica del CPAGD



La nueva herramienta de gestión consolidada por el gobierno nacional y puesta a disposición de las entidades territoriales, resulto de especial interés para el Gobernador del Chocó de la época que se dispuso a generar las dinámicas necesarias para sacar adelante el acuerdo. Los tiempos del trámite para la firma del acuerdo, fueron relativamente cortos teniendo en cuenta que se trataba de tres (3) departamentos y 25 Municipios; donde una vez más surgía la esperanza de salir de la pobreza extrema. Previo a la firma del acuerdo, se realizaron talleres de socialización, se recogió información primaria y secundaria y finalmente se construyó un acuerdo

estratégico que incluía programas y proyectos identificados en los planes de desarrollo nacional, departamental y municipal. Para poder determinar e identificar líneas estratégicas de intervención, se tuvieron en cuenta documentos de planeación y desarrollo, y para el caso del Chocó, se consultaron las prioridades estratégicas identificadas en la “Agenda Pacifico 21”.

Con el acuerdo firmado en el Municipio de Quibdó el 13 de Septiembre del 2012, donde participaron los gobernadores; un Alcalde en representación de cada grupo de municipios y el Director del DNP, se dio inició en Colombia a la implementación de la nueva herramienta de gestión. El CPAGD, además de ser el primero en implementarse en el país, se enmarcó en un área geográfica con elementos comunes en cuanto a indicadores de necesidades básicas insatisfechas (NBI); de acuerdo a reportes del Departamento Nacional de Estadísticas (DANE), estos Municipios suman en promedio un porcentaje de NBI de 71,78% (ver tabla No.1)

Tabla No.1  
Necesidades Básicas Insatisfechas en los Municipios del CPAGD

DEPARTAMENTO	MUNICIPIOS	NBI
<b>Chocó</b>	Acandí	49,25%
	Unguía	60,63%
	Carmen del Darién	90,67%
	Bojayá	96,03%
	Rio sucio	85,21%
	Medio Atrato	100%
	Carmen de Atrato	31,70%
<b>Antioquía</b>	Vigía del Fuerte	68,35%
	Murindó	97,08%
	Chigorodó	40,15%
	Carepa	43,17%
	Apartadó	42,53%
	Turbo	67,38%
	Necoclí	77,80%
	San Pedro de Urabá	82,50%
	San Juan de Uraba	75,86%
	Arboletes	72,40%
	Mutata	60,74%
<b>Córdoba</b>	Canaletes	85,95%
	Los Córdoba	85,38%
	Puerto Escondido	84,60%
	Moñitos	77,14%
	Valencia	76,17%
	Tierra Alta	73,29%
	San Bernardo del Viento	70,71%
Media	71,78%	

Fuente DANE

Además de lo anterior quedo registrado en el acuerdo estratégico para el desarrollo del territorio del Atrato Gran Darién, que el área de intervención “presenta altas tasas de mortalidad infantil, pobreza y pobreza extrema...” (Acuerdo CPAGD, 2012), sumado a dificultades de conectividad, servicios públicos, vivienda, atención en salud, acceso a la educación y desplazamientos forzados; por lo tanto se partía del conocimiento de encontrarse en una región con una situación precaria y caótica; lo que llevo a determinar que el objetivo principal del CPAGD sería la superación de la pobreza extrema. De esta manera y con el diagnóstico que definía la necesidad de implementar proyectos para generar desarrollo en la región, se priorizaron algunos temas, tratando de cubrir todos los componentes que presentan dificultades.

El primer tema que por consenso fue priorizado, tiene que ver con el desarrollo productivo; que en el documento de acuerdo se entendió como “aquellas estrategias dirigidas a identificar y aprovechar las potencialidades y capacidades territoriales” (Acuerdo CPAGD, 2012). Coherentes con este planteamiento, se seleccionaron las actividades productivas de plátano, cacao, industria pesquera y acuícola.

La Vivienda y servicios públicos ubicado en segundo lugar entre las prioridades estratégicas; es considerados por los habitantes de la región una necesidad fundamental de atender y esto es ratificado por el DANE; utilizando la media en los hogares que hacen parte del área de cobertura del CPAGD, el déficit de vivienda es del 82,05% (Censo DANE 2005); por otra parte y considerando lo descrito en el acuerdo firmado, “el 52.3% de los hogares del Atrato Gran Darién presentan privación de acceso a agua potable y el 44,6 no cuentan con medios para la eliminación de excretas, mientras estos porcentajes son del 17% a nivel nacional” (Acuerdo CPAGD, 2012). El desarrollo social sostenible; como tercer eje priorizado, para este eje se identifica la necesidad de realizar acciones en Salud, educación e inclusión social.

Por último, se encuentra el eje estratégico de Conectividad; en este tema se le dio especial relevancia a la infraestructura vial y energética; vial, teniendo en cuenta que el acceso a los Municipios del Chocó ubicados en el Darién solo se realiza por vía fluvial, por lo tanto se incluyó como proyecto vial regional, la construcción del tramo Riosucio-Belén de Bajira-Cauchera, comunicando a Municipios de Chocó, Antioquia y Córdoba los Municipios de Antioquia y Córdoba al igual que los aeropuertos de Acandí y Rio sucio, con el propósito de mejorar la conectividad y el intercambio comercial de productos; en cuanto a la conectividad energética, se consideró importante interconectar algunas comunidades que se encuentran sin interconexión eléctrica, por último en esta línea se consideró la intervención en la construcción de puertos y dragados, (ver tabla No.2 matriz de proyectos).

Tabla No.2  
Matriz de proyectos CPAGD

Objetivo	Prioridades Estratégicas	Sectores	Proyectos	Total Fuentes	Aporte Nación	Aportes territorios
“Avanzar en la superación de la pobreza extrema, desarrollando capacidades sociales, económicas y ambientales integrales y sostenibles”	Desarrollo Productivo	Desarrollo Agropecuario	Cacao, Plátano, Acuicultura	\$ 42.996.064.806	\$ 25.000.000.000	\$ 17.996.064.806
			Bienes Públicos			
			Apoyo a Convocatorias			
		Turismo	Productos Turísticos	\$ 14.229.000.000	\$ 13.302.000.000	\$ 927.000.000
			Capacitación			
			Formalización Operadores			
	Infraestructura Turística					
	Vivienda y Servicios públicos domiciliarios	Vivienda	Vivienda nueva urbana	\$ 161.150.000.000	\$ 160.000.000.000	\$ 1.150.000.000
		Servicios públicos domiciliarios	Acueducto, Alcantarillado y Aseo	\$ 144.215.000.000	\$ 70.000.000.000	\$ 74.215.000.000
	Desarrollo Social Sustentable	Salud	Régimen Subsidiado	\$ 96.403.600.000	\$ 25.000.000.000	\$ 71.403.600.000
			Salud Pública			
			Asistencia Técnica			
			Fortalecimiento de redes			
		Inclusión Social	S.A Programa RESA	\$ 379.362.491.630	\$ 272.366.009.107	\$ 106.996.482.523
			Familias en Acción			
			Red Unidos			
			Primera infancia			
ICBF						
Educación (Cobertura y Calidad)		preescolar, básica y media	\$ 47.065.470.749	\$ 33.750.050.000	\$ 13.315.420.749	
	Técnica, tecnológica y superior					
	Formación docentes					
	Construir parques educativos integrales.					
	Promoción del deporte y prácticas culturales					
Infraestructura y Energía	Conectividad	vías, Muelles y dragado	\$ 142.495.000.001	\$ 98.100.000.000	\$ 44.395.000.001	
		Interconexión Eléctrica				

<b>TOTALES</b>				<b>\$ 1.027.916.627.186</b>	<b>\$ 697.518.059.107</b>	<b>\$ 330.398.568.079</b>
				<b>100%</b>	<b>67,9%</b>	<b>32,1%</b>

Fuente: Acuerdo CPAGD

En cuanto al presupuesto y las fuentes de financiación, después de realizar las proyecciones de inversión por cada una de las líneas estratégicas, se consideró que la inversión proyectada sería de \$ 1.027.916.627.186. Hasta este momento se podría pensar que todo estaba estructurado para que se generaran nuevas dinámicas de desarrollo para la Región del Darién, se contaba con una herramienta de gestión, un área geográfica identificada, un diagnóstico con líneas de acción priorizadas y unas fuentes de financiación identificadas. Las fuentes de financiación fueron definidas como: recursos del presupuesto general de la Nación, Recursos del sistema general de participaciones, recursos del Sistema General de Regalías y recursos propios: también se incluía la gestión ante organismo multilaterales, de cooperación internacional y entidades privadas.

### **2.5.1 Evaluación de los resultados a la fecha y recomendaciones**

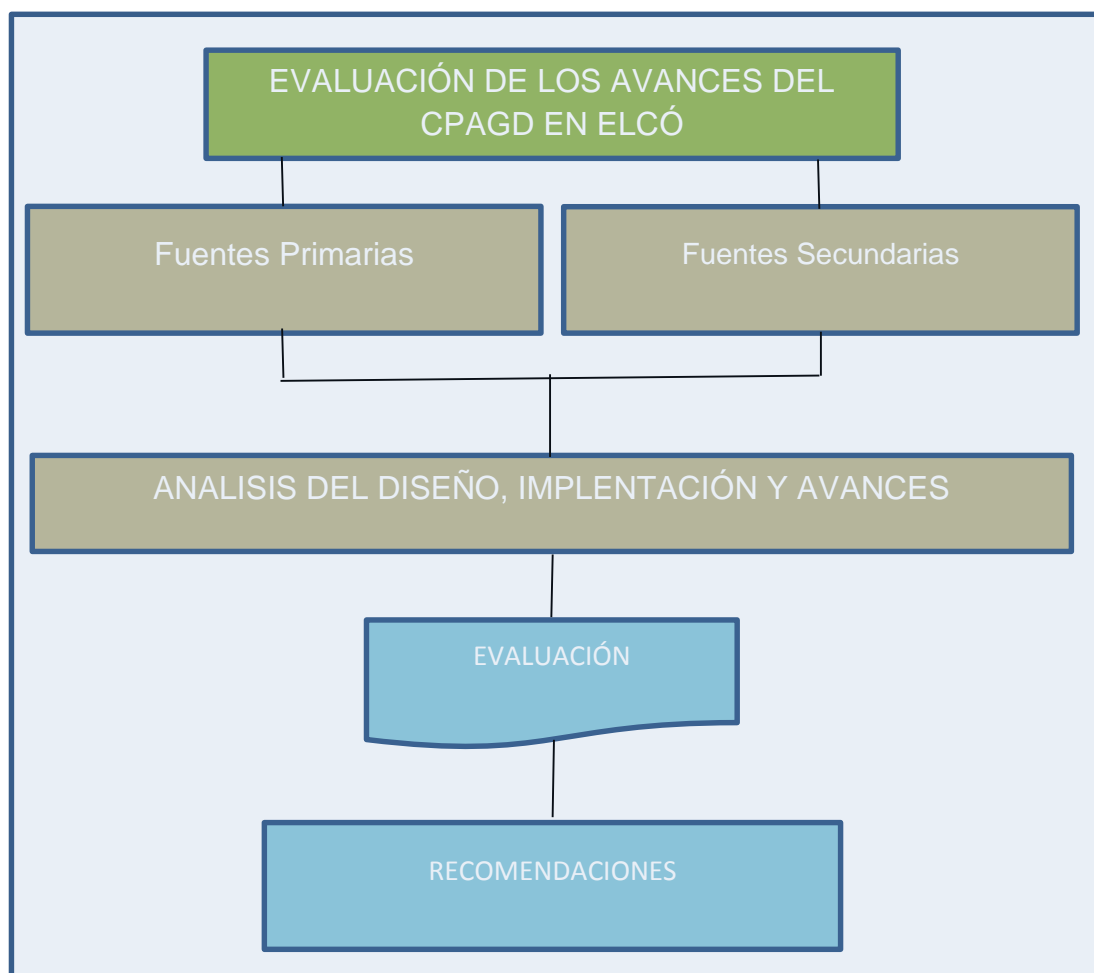
El Contrato Plan Atrato Gran Darién, a la fecha del presente trabajo, cumple dos años y un mes de firmado, con el propósito de generar desarrollo en una de las zonas más deprimidas de Colombia, a partir de la articulación de esfuerzos y la armonización de los diferentes planes de desarrollo, despertando las mayores expectativas por tratarse de una herramienta de gestión novedosa.

La característica más importante de los Contrato Plan, es que se convierten en una herramienta de coordinación interinstitucional entre los diferentes niveles del estado; donde confluyen entidades territoriales; ministerios; institutos descentralizados y organizaciones privadas.

Es importante tener en cuenta que el proyecto de CPAGD no ha terminado su ejecución, por lo tanto no se podría realizar una evaluación de impacto; sin embargo teniendo en cuenta la dinámica que se viene presentando, resulta válido realizar una evaluación en el diseño y la implementación del programa, evaluando la ejecución a la fecha, teniendo en cuenta el plan de trabajo propuesto y utilizando como modelo el formato de evaluación ejecutiva E2 desarrollada por el DNP.

Para realizar la evaluación del caso, se tuvieron en cuenta fuentes de información primaria y secundaria, con entrevistas a los diferentes actores del gobierno en los tres niveles, visitas a los sitios donde se desarrollaran algunos de los proyectos, información documental, especialmente actas de comité del CPAGD y documentación anexa del proyecto. En las entrevistas se trató de explorar las opiniones sobre los elementos necesarios desde cada percepción para que el proyecto salga adelante.

Grafica No.3 Evaluación de los avances del CPAGD



Fuente: Elaboración propia a partir de la revisión de evaluación de Plan Pacifico

El formato de evaluación de la Dirección Nacional de Planeación (DNP), E2, se usa como herramienta modelo para la evaluación, teniendo en cuenta que ha sido diseñada como un instrumento de evaluación de políticas públicas en proceso de implementación, con el propósito de identificar dificultades y plantear soluciones.

La aplicación de la herramienta de evaluación E2 se adaptará teniendo en cuenta los elementos relevantes que se discriminaron para efectos del presente trabajo. Finalmente las recomendaciones, se consolidan a partir de las opiniones recogidas y la percepción de lo que sucede en el terreno.

## Descripción general del programa y dificultades identificadas

El contrato Plan Atrato Gran Darién, es un programa orientado a mejorar los indicadores de necesidades básicas insatisfechas de los habitantes de la zona del Darién, donde confluyen los Departamentos de Antioquía, Chocó y Córdoba.

Tanto el área seleccionada como el énfasis para desarrollar la intervención, se encuentra plenamente justificada, teniendo en cuenta que los municipios de la zona presentan en promedio de acuerdo al DANE un índice de NBI de 71,78% (ver tabla 1); esta situación resulta coherente con el objetivo planteado en el acuerdo firmado: “Avanzar en la superación de la pobreza extrema, desarrollando capacidades sociales, económicas y ambientales integrales y sostenibles en los departamentos de Antioquía, Chocó y Córdoba” (DNP, 2013).

Tabla No. 3 Área de intervención de CPAGD

Departamento	Municipios	Total Municipios
Antioquía	Vigía del Fuerte, Murindó, Chigorodó, Carepa, Apartadó, Turbo, Necoclí, San Pedro de Urabá, San Juan de Urabá, Arboletes y Mutata.	11
Chocó	El Carmen de Atrato, Medio Atrato, Acandí, Unguía, Río Sucio, Carmen del Darién y Bojayá.	7
Córdoba	Canaletes, Los Córdoba, Puerto Escondido, Moñitos, Valencia, Tierra Alta y San Bernardo del Viento.	7
<b>3</b>		<b>25</b>

Fuente DNP 2014

En cuanto a las metas, se observa que los tiempos de ejecución se han dilatado sin que a la fecha se observen acciones concretas que respondan a las expectativas de las comunidades, en el año 2013 se tenía como meta la ejecución de los proyectos denominados victorias tempranas:

Tenemos unas metas muy concretas para este año, victorias tempranas identificadas en cinco temas determinados: un proyecto de desarrollo productivo de cultivo de plátano para beneficiar a 1.548 productores en los tres departamentos, de este empezaremos con la implementación física entre julio y agosto (Arnobio Córdoba, 2013).

Las iniciativas priorizadas responden a las necesidades de la región; estratégicamente se priorizó en el desarrollo productivo (plátano, cacao, producción acuícola y turismo); Vivienda y servicios públicos (vivienda nueva urbana, acueducto, alcantarillado y servicios públicos); Desarrollo social sustentable (Inclusión social, salud y educación); por último infraestructura y energía que incluye la conectividad en vías e interconexión eléctrica.

Las iniciativas identificadas, quedaron reducidas en el primer año a cinco victorias tempranas, teniendo en cuenta la necesidad de avanzar y mostrar resultados; La cadena productiva de plátano como iniciativa prioritaria, seguida por agua potable y saneamiento básico, Infraestructura vial, turismo y educación con énfasis en calidad y en formación de docentes.

Es hace necesario tener en cuenta que estas cinco victorias tempranas quedaban consolidadas en 64 proyectos, los cuales necesitaban para su aprobación la intermediación de 8 Ministerios, 1 viceministerios y 4 institutos descentralizados; además de los departamentos y sub oficinas que se especializan en cada tema; esta situación sería por su complejidad una de los temas identificados por los diferentes actores como el principal “cuello de botella”; sumado a la rotación del personal directivo. (Ver cuadro No.4)

**Tabla No. 4 Sectores Involucrados-CPAGD**

Sector	Entidad	No. de proyectos
Agricultura	Ministerio de Agricultura	3
Agua	Ministerio de Vivienda- Viceministerio de Agua	16
Educación	Ministerio de Educación	5
Inclusión Social	DPS, ANSPE, ICBF	5
Minas y Energía	Ministerio de Minas y Energía	1
Salud	Ministerio de Salud	11
Turismo	Ministerio de Comercio, Industria y Turismo	4
Transporte	Ministerio de Transporte, Instituto Nacional de Vías-INVIAS	6
Vivienda	Ministerio de Vivienda	3
9		64

Fuente DPS 2014

Para conocer los avances en cada sector se realizará una valoración de las situaciones presentadas y las actividades desarrolladas a la fecha, lo que permite identificar las barreras que impiden el desarrollo efectivo del CPAGD; De los ocho sectores

priorizados, se analizará el avance en los cuatro sectores que se encuentran relacionados con los indicadores que determinan las necesidades básicas insatisfechas, sumado esto, se trata de los sectores priorizados en los Planes de etnodesarrollo de los Consejos Comunitarios y los Planes de vida de las organizaciones indígenas que habitan la zona; por lo anterior se revisaran los avances en los sectores de Agricultura, Vivienda, agua potable y saneamiento e inclusión social.

**Agricultura:** Los proyectos agrícolas fueron considerados prioritarios, dadas las condiciones rurales de la zona del Darién y la vocación de sus habitantes; se seleccionaron como productos promisorios el plátano, cacao y la producción acuícola; para esta actividad se planteó inicialmente una inversión por \$42.000 millones, representados en \$17.999 millones aportados por los entes territoriales y \$25.000 millones por parte de la nación. En comité técnico del 9 de abril de 2013, se consideró necesario establecer entre las victorias tempranas el proyecto de fortalecimiento a la actividad productiva de plátano;

“El gerente del contrato expone concretamente las cinco victorias tempranas: 1.Cadena productiva: plátano; El gerente del CPAGD, al explicar el estado de la cadena productiva del plátano, se refirió a la alianza concreta con los comercializadores de banano de Urabá, el eje de este proyecto es la comercialización. Este proyecto se articula con otros proyectos que se están desarrollando en la región...” (Acta CPAGD, 2013).

A corte de 2013, el proyecto presenta como avance un convenio por \$5.257 millones entre la Asociación de Ingenieros Agrónomos de Urabá (INAGRU) y los departamentos de Antioquia y Córdoba; el Chocó en esta actividad, como en las siguientes se ve relegado; para definir las razones de la intervención asimétrica se den revisar los diferentes factores que inciden en la ejecución del proyecto, como la formulación del proyecto para lograr la contrapartida, disponibilidad de recursos, coordinación interinstitucional y capacidad institucional.

Otra dificultad se evidenció en la etapa de formulación, los procesos para el caso del Chocó cuentan con poca participación de los actores locales “Nos damos cuenta de los proyectos cuando nos piden la lista de beneficiarios, pero nunca nos preguntan a los campesinos que es lo que realmente necesitamos” (Eleodoro Machado, 2014). Esta situación tiende a generar dificultades en la posterior ejecución, el concepto de Región en la zona del Gran Darién se limita a la vecindad de los municipios y a las condiciones de pobreza de sus habitantes, pero las dinámicas entre la zona que pertenece a Antioquia y Córdoba con relación a la zona del Chocó tiene marcadas diferencias que deben quedar incluidas en los procesos de formulación.

Para la zona del Chocó existen organizaciones étnicas consolidadas y con territorios titulados, lo que de entrada representa una diferencia en los procesos de concertación; por otro lado las limitaciones en términos de interconexión vial generan otra barrera en los proyectos que presentan intenciones comerciales. Para temas específicos como el plátano, “el gerente del CPAGD, al explicar el estado de la cadena productiva del plátano, se refirió a la alianza concreta con los comercializadores de banano de Urabá, el eje de este proyecto es la comercialización”, sin embargo esta noticia no genera mayor expectativa para los productores de la zona del Chocó, la Asociación de Plataneros del Medio Atrato considera que “nosotros hemos agotado todos los recursos para entrar en la cadena de comercialización con las empresas del Urabá, Del Monte, Banacol y Uniban y ha sido imposible” (Eleodoro Machado, 2014), las mayores dificultades se encuentran en las distancias entre las fincas y el sitio de entrega del producto “nos dicen que ellos (las comercializadoras), no se responsabilizan del transporte, la asociación debe encargarse de entregar el producto en la comercializadora”.

La carga que asume la asociación de plataneros es mayúscula, teniendo en cuenta los costos de combustible y las distancias que representan un día de transporte por el río Atrato, sumado a los riesgos que el plátano llegue maduro al destino final, situación que no viven los productores de Antioquia y Córdoba; este tipo de situaciones deberían tenerse en cuenta en el proceso de formulación del proyecto, entendiendo la zona como una región homogénea y que las necesidades de recursos son diferentes para cada zona.

De otra parte la falta de personal técnico en la administración municipal y Departamental que apoye la formulación de los proyectos a dificultado la presentación de las iniciativas al SGR para la gestión de recursos de contrapartida, el gobernador del Chocó reconoce que uno de los principales problemas es la falta de equipo técnico para la estructuración de los proyectos, “nosotros en la gobernación no contamos con personal suficiente para la estructuración de los proyectos” (Efrén Palacios, 2014).

Con los recursos comprometidos por la administración Departamental, como aportes de contrapartida, se presentan inconvenientes en el momento del desembolso, el Departamento del Chocó solo cuenta con el Sistema General de Regalías como fuente de financiación de proyectos, lo que requiere de un esfuerzo adicional en el proceso de estructuración de los proyectos en las respectivas MGA; para el proyecto de plátano se pensó inicialmente en utilizar recursos del Fondo Reactivar, lo cual no fue posible teniendo en cuenta los requerimientos de dicho fondo.

A la fecha y con el apoyo técnico de la Cooperación Internacional la administración departamental radica un proyecto al sistema general de regalías, que servirá de

contrapartida para la implementación del proyecto de plátano (radicado septiembre de 2014).

Por otra parte, los recursos que aporta la nación, se han visto afectados en su ejecución por la falta de claridad y precisión en la toma de decisiones, especialmente cuando se trata de designar un ejecutor, en las diferentes actas de comité se identifican situaciones que generan confusión para definir el ejecutor de los aportes de la nación, convirtiéndose en un tema de gran relevancia la administración de los recursos; en el Consejo Directivo de abril de 2013 se mencionaron como posibles ejecutores a la Corporación Colombia Internacional (CCI) y el Instituto para el Desarrollo de Antioquía (IDEA); posteriormente se pensó en la Asociación de Ingenieros Agrónomos (INAGRU), en Comité Técnico de Agosto de 2014 se mencionó el interés del Ministerio de Agricultura para que la ejecución quedara bajo la responsabilidad de la federación de Planicultores del Urabá (FEDEPLAUR), pero en Consejo Directivo del mismo mes se propuso a la asociación de Bananeros de Colombia (AUGURA), finalmente y a la fecha no se encuentra definido el operador de los recursos.

En el proceso de Coordinación entre las diferentes instituciones participantes, se valora el esfuerzo que han realizado los representantes de las entidades territoriales y la nación en articular los diferentes planes de desarrollo, sin embargo en casos como el proyecto de plátano, los permanentes cambios de funcionarios han afectan la continuidad de los procesos, lo que se observa con mayor impacto en Departamentos como el Chocó; en el periodo que lleva transcurrido el CPAGD, dos años y un mes, el Ministerio de Agricultura ha contado con cuatro Ministros (Juan C. Restrepo, Francisco Estupiñán, Rubén Darío Lizalde y Aurelio Iragorri) y por su parte la Gobernación del Chocó ha tenido en ese periodo el mismo número de gobernadores (Luis Gilberto Murillo, Hugo Arley Tovar, Julieta Gómez de Cortez y Efrén Palacios Serna). Estos cambios afectan la continuidad de los procesos.

En cuanto a las relaciones entre las diferentes instituciones, se generan dificultades adicionales debido a la multiplicidad de actores que pueden presentarse en un proceso, cada uno con sus propios intereses y con imposiciones de criterio; en temas como el agrícola, se establecen relaciones de forma desorganizada para el mismo tema entre gobernador y Alcalde de manera independiente con Planeación, Ministros, Viceministros; directores de departamento, jefes de programa etc.

La oferta institucional no se planifica, se articula en la medida que se van realizando convocatorias a determinados programas; esa situación se vivió con el programa Pacto Agrario; donde se solicitó en el momento de la convocatoria la formulación y estructuración de proyectos, generando desventajas en Departamentos como el Chocó, por las razones mencionadas anteriormente.

**Vivienda:** Mientras Antioquía tiene asegurados recursos por \$20.000 millones para proyectos de vivienda, el Departamento del Chocó empezó por aclarar que dadas las condiciones de ruralidad de sus Municipios los proyectos no podían concentrarse en vivienda urbana, sino avanzar en lo referente a vivienda rural.

El enfoque diferencial se debe tener en cuenta en todos los procesos que se implementen en el Pacífico Colombiano, pero el tema de vivienda tienen una connotación especial teniendo en cuenta las políticas que se diseñan desde el gobierno central y que no contemplan las particularidades de las regiones como el Chocó.

Para el caso de vivienda, el CPAGD se articuló a la política nacional de vivienda gratis, pero teniendo en cuenta que el tema estaba orientado a la vivienda urbana, dejando por fuera al Departamento del Chocó con un marcado perfil rural de sus pueblos, sin lotes para urbanizar y sin la costumbre de vivir en urbanizaciones. Esto sumado al monto del subsidio por vivienda y a las exigencias en el diseño, rompía con las costumbres y cultura del Pacífico en materia habitacional.

Además de lo anterior se presentaron dificultades de contrapartida y del equipo formulador y estructurador de los proyectos, como sucede en todas las actividades; por lo tanto con el apoyo de la Cooperación Internacional se logró formular y estructurar cinco proyectos de 300 viviendas para el Departamento del Chocó en los Municipios de Unguía, Carmen del Darién, Riosucio, Bojayá y Carmen de Atrato ; el DNP apoyo con recursos adicionales en el marco del CPAGD y los proyectos fueron presentados al programa Pacto Agrario desde el mes de Junio sin conocer resultados a la fecha.

En el tema de vivienda se observa improvisación por parte de las entidades territoriales y la nación en lo relacionado con la oferta nacional; con la oportunidad de financiación de proyectos que presentó el programa “Pacto agrario” se trabajó de manera acelerada entre los Municipios del Chocó y los técnicos de la Cooperación para contar con proyectos en el tiempo indicado; sin embargo cuatro meses después el programa Pacto agrario no ha iniciado la revisión de los proyectos.

**Agua potable y Saneamiento básico:** De acuerdo a la información del DNP, Antioquia y Córdoba tienen asegurados \$19.840 millones y \$41.281 respectivamente, en convenios firmados por las respectivas Gobernaciones; para el caso del Chocó existe un convenio pero firmado entre el Viceministerio de agua y Fonade, excluyendo a los entes territoriales del Chocó de dicho proceso.

El Chocó presenta dificultades de todo tipo en la formulación de los proyectos de agua y saneamiento básico, los proyectos formulados fueron objetados por el viceministerio de agua y el proyecto estructurado por aguas de Chocó para Belén de Bajira y pagado

a los consultores no era viable por lo tanto la gobernación del Antioquía, a través de su oficina de proyectos decidió asumirlos.

En este tema queda en evidencia la falta de compromiso institucional cuando la empresa aguas del Chocó decide pagar unos estudios y diseños sin la aprobación del viceministerio de aguas. Los contratistas que actuaran posteriormente en los otros proyectos de agua y saneamiento básico, recibieron tantas observaciones en el desarrollo del trabajo, que finalmente se entregó la formulación y ejecución de los proyectos con FINDETER desde octubre de 2013 sin que a la fecha se observen avances.

El tema relacionado con la estructuración de los proyectos de saneamiento básico ha generado inconvenientes y desconfianzas entre los actores, por una parte están los mandatarios locales que piensan que existe mala fe por parte de los técnicos que revisan los proyectos y por otra parte queda la sensación que los técnicos contratados por la administración Departamental no tienen las calidades para desarrollar los trabajos. Lo cierto es que la delegación de funciones en otra instancia nacional no ha traído soluciones reales.

**Inclusión Social:** Este componente refleja el mejor indicador en inversión, de acuerdo al informe presentado por DNP, de 92.513 millones comprometidos para el año 2013, se ejecutaron 91.803 millones, alcanzando un cumplimiento del 99,23% (DNP, 2014), las actividades desarrolladas, se encuentran enmarcadas en los programas de ANSPE, ICBF y DPS. En lo relacionado con ANSPE, la inversión relacionada corresponde a la ejecución del programa RED UNIDOS, y la actividad está orientada al acompañamiento de las familias identificándolas y focalizándolas; en cuanto al DPS, se reporta la atención mediante los programas ReSA y Familias en Acción; por su parte el ICBF reporta la oferta institucional con que cuenta en la zona.

Con la información anterior, fácilmente se puede concluir que el valor reportado por CPAGD en inclusión social corresponde al funcionamiento de programas establecidos antes de la firma del CP y que se encuentran ejecutando su labor misional, para este caso se debería realizar una evaluación más profunda que pueda medir el grado de satisfacción de los usuarios. De otra parte también queda claro que cuando la nación ejecuta directamente, como en este caso las dinámicas fluyen rápidamente.

De esta primera parte, se puede evidenciar que existen dificultades en el proceso de coordinación, sumado a la debilidad administrativa y financiera del Departamento del Chocó, esta situación es conocida por el departamento Nacional de Planeación. En los proyectos productivos se identificaron las cadenas que efectivamente hacen parte de la vocación agrícola en la zona, pero no quedó claro cómo se iban a dar las fuentes de cofinanciación y/o la estructuración de proyectos, por otra parte las

distancias y falta de vías de comunicación de los productores del Chocó, los alejan del encadenamiento comercial, sin que se vislumbren opciones claras para el proceso de comercialización.

En los proyectos de vivienda, se partió de la política pública nacional, orientada a la construcción de vivienda urbana gratis, sin tener en cuenta la ruralidad de los municipios del Chocó y la falta de disposición de tierras con obras de urbanismo.

Los proyectos de agua potable y saneamiento básico elaborados por un equipo local, contratado por la empresa Aguas del Chocó, fue objetado por el viceministerio de aguas y trasladado para su estructuración, formulación y ejecución a FONADE, desestimando los esfuerzos de la administración Departamental y desconociendo el proceso descentralizador y de autonomía regional.

Por último la inversión realizada en el componente de inclusión social, muestra que la ejecución en la zona del Gran Darién, ha sido satisfactoria de acuerdo a los indicadores mostrados por DNP, esta situación no se refleja en el grado de satisfacción de los beneficiarios, teniendo en cuenta que ellos no ven el acompañamiento como un tema sustancial y consideran que hace parte de la albor misional de estas entidades entendiendo que la ejecución se realizaría con o sin el CPAGD.

Las dificultades se observan en cada una de las actividades priorizadas, mostrando solo avance a nivel nacional en lo referente a la ejecución directa que realiza el estado en desarrollo de la labor misional de DPS, ASPE y ICBF.

### **Recursos Financieros.**

El contrato Plan definió que el monto de inversión sería de \$1.027.917 millones, con aportes por parte de la nación de \$697.518; la estrategia del gobierno para el aporte de los recursos del orden Nacional fue articular \$437.510 millones de la oferta institucional y aportar \$260.000 millones como recursos nuevos y los entes territoriales aportarían \$330.399, utilizando como fuentes de financiación los recursos propios, ingresos tributarios y no tributarios, sistema general de participaciones (SGP) y Sistema General de Regalías (SGR).

Los resultados a la fecha muestran las debilidades institucionales en Departamentos como el Chocó, con una alta deuda fiscal, sin disponibilidad de recursos propios importantes, con unas rentas menguadas y sin equipo técnico para la estructuración y formulación de proyectos para el SGR.

De acuerdo a lo mencionado por el Alcalde de Unguia, “si hubiéramos contado con un equipo multidisciplinario, que se trasladara a cada municipio recogiendo información y estructurando proyectos, los resultados serían otros”

El Departamento del Chocó a la fecha no ha realizado los aportes de contrapartida necesarios para los proyectos productivos, por esta razón la inversión inicio sin la participación del Chocó.

Tabla No.5  
EJECUCIÓN RECURSOS DE LA NACIÓN

Sectores	Recursos Programados 2013- 2017 (Millones de COP)	Recursos Programados 2013 (Millones de COP)	Recursos Comprometidos 2013 (Millones de COP)	%	Recursos Pagados 2013 (Millones de COP)	%	Recursos sin Contratar 2013 (Millones de COP)	Avance Total
Inclusión Social	\$ 272.366	\$ 92.513	\$ 92.513	100,00%	\$ 91.803	99,23%	\$ 710	33,97%
Educación	\$ 33.750	\$ 14.312	\$ 12.786	89,34%	\$ 12.786	89,34%	\$ 0	37,88%
Agricultura	\$ 25.000	\$ 3.000	\$ 0	0,00%	\$ 0	0,00%	\$ 0	0,00%
Vivienda- APSB	\$ 230.000	\$ 62.905	\$ 38.951	61,92%	\$ 0	0,00%	\$ 38.951	16,94%
Turismo	\$ 13.302	\$ 2.014	\$ 2.014	100,00%	\$ 0	0,00%	\$ 2.014	15,14%
Transporte	\$ 98.100	\$ 9.000	\$ 9.000	100,00%	\$ 0	0,00%	\$ 9.000	9,17%
Salud	\$ 25.000	\$ 1.310	\$ 1.310	100,00%	\$ 1.310	100,00%	\$ 0	5,24%
<b>TOTAL</b>	<b>\$ 697.518</b>	<b>\$ 185.054</b>	<b>\$ 156.574</b>	<b>84,61%</b>	<b>\$ 105.899</b>	<b>57,23%</b>	<b>\$ 50.675</b>	<b>22,45%</b>

Fuente DNP 2013

En cuanto a la inversión de los recursos de la Nación, se observa que a la fecha del total de recursos comprometidos, el 90% de lo pagado corresponde a los proyectos de ejecución directa por parte de las entidades descentralizadas del nivel nacional, lo que evidencia una falla en el proceso de coordinación interinstitucional de los diferentes niveles y un marcado centralismo en los procesos de implementación de proyectos.

### **Manejo operativo y estructura organizacional.**

Para evaluar el manejo operativo y la estructura organizacional, se hace necesario retomar la definición de Contrato Plan, descrita en el documento Manual operativo del DNP:

El contrato plan es un acuerdo de voluntades que sirve como herramienta de coordinación interinstitucional entre niveles de gobierno para realizar y cofinanciar proyectos estratégicos de desarrollo territorial con proyección a mediano y largo plazo, mediante acuerdos y compromisos entre el gobierno nacional y las entidades territoriales, entre estas independientemente, y

eventualmente con la participación de con la participación de otros actores públicos o privados del desarrollo territorial.

En el presente CPAGD, se hace efectiva la determinación constitucional de dar a los departamentos el papel protagónico de coordinadores de nivel intermedio; además se entrelazan diferentes niveles del Estado y múltiples actores, quienes finamente determinan la viabilidad de los proyectos.

Esta propuesta ha presentado dificultades, de manera especial para el departamento del Chocó; la razón está soportada en la debilidad institucional de la Gobernación del Chocó y su déficit financiero que le impide apoyar los proyectos con recursos de contrapartida. Desde la oficina de Planeación, reconocen que además de las dificultades que presenta la administración Departamental en el Chocó, cada Ministerio maneja sus tiempos y procesos metodológicos que hacen que los procesos sean mucho más lentos. Por otra parte el Alcalde de Unguía “cree que existe desconfianza por parte de los Ministerios frente a los proyectos elaborados en el Chocó, eso se encuentra soportado en los proyectos de acueductos que finalmente los pasaron para ejecución de FONADE pero igualmente no han iniciado” (Gomez V, 2014).

En estos procesos no se observan claramente para el Chocó los procesos de descentralización y autonomía regional. Como modelo para el funcionamiento del CPAGD, se conformó un consejo directivo representado por un funcionario del gobierno, los tres gobernadores y un alcalde por cada departamento, este espacio tiene el mayor peso para la toma de decisiones y por otro lado el comité técnico, conformado por los secretarios de planeación de los tres departamentos y un delegado del departamento Nacional de Planeación con la función de articular los proyectos con las diferentes instancias de gobierno. Planeación será instancia técnica de coordinación y los departamentos se encargaran de articular con los municipios.

El modelo de gestión está orientado a la designación de un ente gestor, encargado de coordinar la operación y funcionamiento del CPAGD “y que contará con apoyo y la colaboración en materia técnica, logística y administrativa de las entidades territoriales participantes, designado por un periodo máximo de un año, prorrogable por decisión del consejo directivo”. Este modelo de gestión parte de la presunción que los departamentos tienen equipos estructuradores de proyectos para apoyar la gestión de recursos, la implantación a la fecha ha mostrado que ni el departamento del Chocó, ni sus municipios cuentan con el equipo técnico que se encargue de los procesos de pre-inversión. Finalmente, es importante tener en cuenta que estos procesos no prevén las externalidades y como estas afectan el desarrollo de los procesos, por ejemplo el Chocó entre 2012 y 2013 tuvo cuatro gobernadores.

## 2.5.2 Recomendaciones

Las recomendaciones se presentan para que incidan en la presente intervención de CPAGD y se implementen en las futuras intervenciones de este tipo en zonas con las mismas características del Departamento del Chocó, de manera que puedan incidir en el cambio de modelo de gestión en la implantación de políticas públicas. Las recomendaciones surgen como resultado de las diferentes entrevistas; los siguientes temas deberían tener en cuenta con el propósito de mejorar los indicadores de gestión y ejecución:

- **FORTALECER LA CAPACIDAD DE GESTIÓN DE LOS ENTES TERRITORIALES;** Un problema esencial, identificado es la falta de aportes de contrapartida, es evidente el déficit fiscal que viven el Departamento del Chocó y sus Municipios, por esta razón el estado debe garantizar que las políticas de estado como los contrato plan, que resultan exigentes en materia de contrapartidas, debe contar previamente con un apoyo estatal que permita fortalecer la capacidad de gestión de los entes territoriales.
- **UNIDAD TÉCNICA MOVIL;** Los proyectos como los Contrato Plan necesitan ante todo un equipo multidisciplinario que apoye al Departamento y a los municipios en todo lo relacionado con estudios de pre inversión, formulación y estructuración de proyectos y apoyo técnico en lo que las entidades requieran, definitivamente la mayor deficiencia se presenta en la falta de equipo técnico y de recursos para pagar de manera externa estos servicios. El éxito de los proyectos radica en la formulación pertinente y con oportunidad; “la formulación de los proyectos es responsabilidad de las entidades territoriales y precisamente esa actividad es lo que acerca a la entidad territorial con los beneficiarios” (Buitrago L, 2014)
- **ENFOQUE DIFERENCIAL;** La zona rural del Chocó se encuentra habitada en un 90% por población Afrodescendiente e indígena, estos grupos poblacionales desarrollan los procesos agrícolas de acuerdo a la zona en que se ubiquen y a los intereses de cada comunidad, es de esa manera como algunas comunidades no están interesadas en la comercialización sino en el abastecimiento local. Estas particularidades se deben tener en cuenta y no forzar procesos productivos con indicadores de comercialización que al final fracasan por dificultades de acceso a la zona o falta de aliados comerciales.

El concepto de enfoque diferencial aplica para todas las actividades y de manera especial para el tema de vivienda, teniendo en cuenta que las políticas que se diseñan desde el gobierno central no tienen en cuenta las particularidades de la zona, ni los condicionantes culturales, por lo tanto se deben incluir en las políticas de vivienda tipologías que respondan a las condiciones habitacionales de los distintos grupos étnicos que habitan la región.

- **PLANES DE ETNODESARROLLO;** Se deben incluir en el proceso de articulación de los planes de desarrollo Municipal, Departamental y de la Nación, los planes de etnodesarrollo de los Consejos Comunitarios y los planes de vida de los resguardos indígenas, con el propósito de mejorar la inclusión y los procesos de participación.
- **PROCESOS DE PARTICIPACIÓN;** Los líderes comunitarios no están participando de manera activa en todos los momentos de la implementación de las políticas públicas, por esta razón se deben mejorar no solo los procesos de participación sino también los procedimientos que permitan que la comunicación fluya y llegue de manera oportuna a las comunidades.

### 3. CONCLUSIONES

El Departamento del Chocó ha sido diagnosticado de manera reiterada, identificando problemas relacionados con la pobreza, deficiencia en el acceso a servicios públicos, falta de empleo, debilidad institucional, conflicto armado, tráfico de armas, cultivos ilícitos, entre otros; con estos argumentos debidamente justificados el gobierno nacional ha implementado diferentes Conpes orientados a favorecer de manera directa a la población del Chocó; un tema en el que coinciden todos los documentos se encuentra relacionado con la debilidad institucional de los entes territoriales.

Por la razón antes mencionados, los documentos que orientan las políticas públicas han priorizado la inversión en “fortalecer la capacidad de los municipios para promover el desarrollo local y ordenar el territorio” (PNUD, 2010, P.32); estas acciones responden al diagnóstico con que cuenta planeación nacional sobre el funcionamiento de los entes territoriales del pacífico:

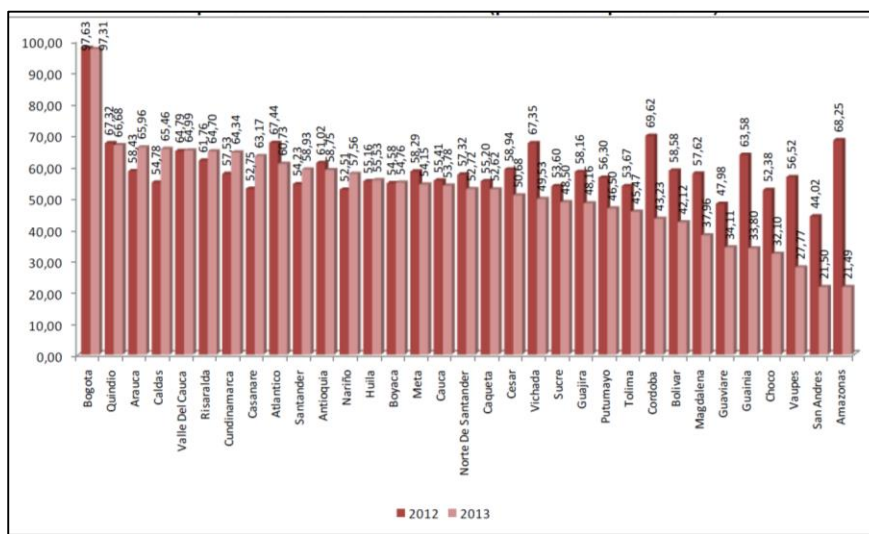
En lo institucional, las entidades territoriales con presencia significativa o mayoritaria de población afrocolombiana adolecen de sistemas de planificación, registran altos índices de burocratización y presentan bajos resultados en la gestión, administración y ejecución de los planes. Los bajos resultados se deben en parte a la falta de capacidad técnica, causada por el bajo nivel de profesionalización, falta de estabilidad y cualificación de los funcionarios de la administración (Conpes 3169, 2002, p.4).

Ante esta realidad, se deben implementar acciones que generen cambios reales en la institucionalidad, los cuales deberían verse reflejados en mayor capacidad de gestión y ejecución de programas y proyectos; pero la realidad muestra que los esfuerzos realizados desde el gobierno central, materializados en la implementación de políticas públicas no han contado con los resultados esperados.

La información del DNP publica en el mes de Septiembre de 2014, muestra que el Departamento del Chocó y sus Municipios siguen mostrando indicadores preocupantes en cuanto a eficacia, eficiencia, requisitos legales, gestión administrativa y fiscal, capacidad administrativa y desarrollo fiscal.

Un resultado preocupante en la evaluación se refiere a la eficiencia, el Departamento del Chocó se ubica en el puesto 30 de 33 entidades territoriales evaluadas (ver tabla No.6); esta situación resulta preocupante teniendo en cuenta que este componente integra temas como educación, salud y agua potable; los que resultan reiteradamente apoyados en los diferentes Conpes.

Tabla No. 6  
Eficiencia por Departamento 2012-2013



Fuente DNP 2014

El informe del DNP indica que “la calidad del agua presentó eficiencia para los 30 departamentos , excluyendo a Chocó, Guaviare y Vaupés..” (DNP, 2014, p.78), lo que demuestra las diferencias en cuanto a resultados entre el Chocó y los demás Departamentos.

A esto se suma la debilidad administrativa de la Gobernación del Chocó “definitivamente la gobernación no cuenta con suficiente personal técnico, pero tampoco tiene recursos económicos para contratar” (Palacios E., 2014), la queja del gobernador es igual a la del secretario de Planeación y Alcaldes, resultando evidente que la debilidad institucional afecta la capacidad de respuesta de los entes territoriales.

Por otro lado, la administración Departamental no logra ejercer su papel de coordinador como entidad de nivel intermedio, la falta de recurso humano y financiero para apoyar las iniciativas municipales, lo llevan a perder liderazgo en el desarrollo de las actividades enmarcadas en el CPAGD.

En cuanto al desarrollo territorial, el país ha reconocido a través de la legislación, que Colombia es un país pluricultural y multiétnico, se ha desarrollado suficiente jurisprudencia a partir de la Constitución de 1991 orientada a proteger la cultura de la identidad y cultura de los diferentes grupos étnicos, pero a la hora de elaborar e implementar las políticas públicas no se observa la aplicación de un enfoque diferencial, que entienda las particularidades de la Región, esta situación ha sido determinante en el fracaso de las propuestas, la evaluación a la implementación del Plan Pacifico concluyó entre otros que “las iniciativas deben partir de un profundo

reconocimiento de que la formulación debe hacerse en forma endógena, basadas en las características étnicas, de gobierno y ambientales que existen en cada una de las subregiones del Pacífico Colombiano” (DNP, 2009, p.52)

Como parte de la reflexión de implantación de políticas con enfoque diferencial, se debe tener en cuenta que en el territorio Chocoano más del 90% de la tierra se encuentra titulada a sus comunidades, se deben articular no solo las herramientas de desarrollo de las entidades territoriales, sino que también se deben armonizar las herramientas de etnodesarrollo que contienen la Cosmovisión de los pobladores Afrodescendientes e Indígenas.

Cuando desde el Gobierno central entiendan las diferencias del Pacífico y del Chocó, se empezarán a generar cambios reales en los indicadores de bienestar de la comunidad. Es importante comprender que el enfoque diferencial no está relacionado con la pigmentación de la piel ni con la situación de pobreza, el enfoque diferencial está relacionado con temas geográficos, institucionales, culturales y hasta espirituales.

## REFERENCIAS

Departamento Administrativo de Planeación-DNP (2013) Modelos de Gestión en el Plan de Desarrollo 2010-2014 Bogotá D.C

Departamento Administrativo de Planeación-DNP (2013) Los instrumentos de planificación y ordenamiento para el desarrollo territorial, Bogotá D.C.

Departamento Administrativo de Planeación-DNP (2011) Contratos Plan Manual Operativo Bogotá D.C: DNP.

Departamento Administrativo de Planeación-DNP (2011) Definición legal y funcional de los esquemas asociativos de las entidades territoriales en Colombia, Bogotá.

Departamento Administrativo de Planeación-DNP (2011) Contratos Plan una herramienta de descentralización en Colombia, Bogotá.

Departamento Administrativo de Planeación-DNP (2009) Evaluación del Plan Pacifico, Bogotá .

Ministerio del Interior y de justicia (2011) Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Bogotá D.C,: Ministerio del Interior y Justicia.

Corte Constitucional (2000) Sentencia C-1187; M.P. Moron, F

Informe DANE (2013) Chocó pobreza Monetaria.

Lara, R (2003); Articulación de las relaciones entre la nación y las entidades territoriales: Evolución y crisis del departamento como marco natural de desconcentración. Perspectiva comparada. Colombia: Universidad Externado; Revista Opera, 3(3), 153-174.

Colmenares, J (1993); Descentralización y modernización del Estado. Bogotá: Universidad Autónoma de Colombia.

Wright, Delis S.; Mendez Jose Luis (1997) Para entender las relaciones intergubernamentales. México: Fondo de Cultura Económica.

Restrepo Salazar, Juan Camilo (1995) Proyecto de ley orgánica de ordenamiento territorial. Bogotá: El Congreso.

Leyva, S. (2011). 'Hacia un nuevo debate sobre la descentralización en Colombia: el análisis intergubernamental desde una lectura institucional', Revista CS, Instituciones, Tensiones y Equilibrios Sociales, Universidad Icesi, 8: 211-243.

Maldonado Copello, Alberto (2011) "Convenios-Plan en el Plan Nacional de Desarrollo: ¿Una herramienta eficaz para el desarrollo regional?". En <http://www.razonpublica.com/index.php/politica-y-gobierno-temas-27/2019-convenios-plan-en-el-plan-nacional-de-desarrollo-iuna-herramienta-eficaz-para-el-desarrollo-regional.html> (visitado el 29 de octubre de 2013).

Leyva, S. (2011). 'Hacia un nuevo debate sobre la descentralización en Colombia: el análisis intergubernamental desde una lectura institucional', Revista CS, Instituciones, Tensiones y Equilibrios Sociales, Universidad Icesi, 8: 211-243.

Cabrero, E. y Zabaleta, D. (2009) ¿Cómo construir una mística intergubernamental en la política social? Análisis de cuatro experiencias latinoamericanas. En: Reforma y Democracia, No. 43., febrero, pp. n.d.

Leyva, S. (2012). "Las relaciones intergubernamentales en Colombia (2002-2010): Un análisis de los Consejos Comunales de gobierno. En: Revista de Análisis Político No. 76, septiembre, pp. 119-138.

Maldonado, A. (2011). Descentralización territorial en Colombia: situación y perspectivas de política. Policy paper No.1. Friedrich Ebert Stiftung (FESCOL).

Cante, Naidú Duque. (2010). El Departamento en las Relaciones Intergubernamentales, OPERA - Observatorio de Políticas, Ejecución y Resultados de la Administración Pública

Maldonado, A. (2012). Descentralización: La repartición de competencias sigue en el limbo. Consultado el 1 de agosto de 2014, de: <http://www.razonpublica.com/index.php/regiones-temas-31/3111-descentralizacion-la-reparticion-de-competencias-sigue-en-el-limbo.html>.

[www.datar.gouv.fr](http://www.datar.gouv.fr). Consultado el 15 de agosto de 2014.

Comisión de estudios (2010), Plan nacional de desarrollo de comunidades negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras 2010-2014: hacia una Colombia pluriétnica y multicultural con prosperidad democrática.

Mauriet, C. (1996). Elementos de análisis del sistema político-administrativo local en Francia. Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal, (Número 54), p. 73.