

**La falta de capacidades de las administraciones
municipales para la formulación y gestión de
proyectos y el bajo nivel de desarrollo en los
municipios de sexta categoría del departamento de
Nariño**

Jorge Felipe Pabón Rojas



La falta de capacidades de las administraciones municipales para la formulación y gestión de proyectos y el bajo nivel de desarrollo en los municipios de sexta categoría del departamento de Nariño

Jorge Felipe Pabón Rojas¹

Resumen

Los proyectos, como metodología de gestión y ejecución de recursos, se han consolidado como una herramienta esencial en el ejercicio de la administración pública local en Colombia. Las administraciones municipales que carecen de las capacidades para formular, ejecutar y gestionar de manera eficiente los proyectos dirigidos a resolver problemáticas en sus territorios han evidenciado un atraso importante en comparación con las regiones que cuentan con este recurso. ¿Cuáles serían las estrategias para mitigar, compensar o resolver esta carencia?

Palabras clave: Proyectos, desarrollo municipal, bienestar, gestión de recursos, calidad, eficiencia, alcaldías municipales, bajos índices de desarrollo.

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe -CEPAL- define el desarrollo territorial como “un proceso de construcción social del entorno, impulsado por la interacción entre las características geofísicas, las iniciativas individuales y colectivas de distintos actores y la operación de las fuerzas económicas, tecnológicas, sociopolíticas, culturales y ambientales en el territorio”. Esta interacción, para el caso colombiano, se encuentra mediada por proyectos y programas enmarcados en la oferta institucional de orden

¹ Escuela Superior de Administración Pública (ESAP). Correo electrónico: jorge.pabon@esap.edu.co

nacional, regional y de cooperación internacional, de la cual terminan siendo partícipes las entidades gubernamentales de los municipios del país.

La principal función del gobierno municipal es la de conducir el desarrollo, esto es que las alcaldías deben asumir la búsqueda del bienestar² de la población como el fin supremo de su acción. En el marco de este deber misional, les corresponde operar los recursos fiscales propios, de transferencia (Sistema General de Participaciones, Sistema General de Regalías) e ingresos externos para ejecutar acciones que impacten positivamente en el desarrollo económico, ambiental, social, cultural, para propiciar el mejoramiento de la calidad de vida de la población.

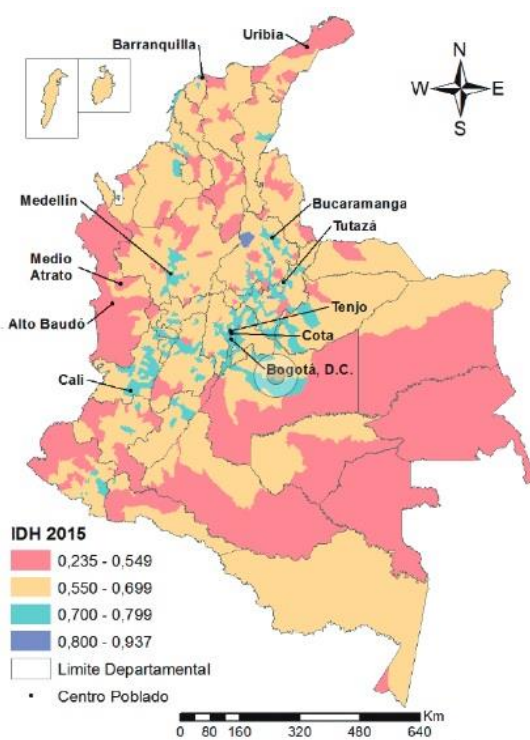
La intervención institucional de orden local debe encontrarse en armonía con las prioridades nacionales de las agendas legislativas y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), el Plan Nacional de Desarrollo, la Estrategia Nacional de Cooperación Internacional (ENCI) y los planes locales de desarrollo. También deben obedecer a los diagnósticos de necesidades y variables de oferta y demanda de bienes y servicios municipales (Agencia Presidencial de Cooperación Internacional, 2021).

El desarrollo de los municipios colombianos tiene definidos sus responsables, fuentes de financiación, objetivos y marco de acción. El compendio de estos actores, factores y condiciones opera y se consolida bajo la estructura y lógica metodológica de un proyecto que garantice el cumplimiento de los objetivos.

Para que el concepto de desarrollo no sea subjetivo y su impacto sea medible, hace falta enmarcar los impactos de las intervenciones en indicadores que permitan evaluarlos y así determinar su éxito. Los indicadores más usados para tal fin en Colombia son el PIB per cápita, las Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), el Índice de Calidad Física de Vida (ICFV), el Índice de Desarrollo Humano (IDH), entre otros (Duque Sandoval y Garizado, 2020).

² Conjunto de indicadores socio económicos, relacionados con temas clave como la salud, pobreza, educación etc. Estos reflejan el bienestar de la población en el territorio

Cuando estos indicadores se someten a análisis, se hace evidente cómo, para muchos municipios colombianos, el lograr un desarrollo efectivo se ha tornado en una tarea infructuosa o, por lo menos, desacelerada, a pesar de contar con las condiciones normativas y presupuestales que, para efectos de aplicabilidad, terminan siendo teóricas. Si se toma como punto de referencia el IDH, el panorama para algunas regiones del país es desalentador, y algunas regiones clasificadas en el rango de Índice Bajo de Desarrollo evidencian que el progreso en calidad de vida, educación, y expectativa de vida ha sido precario.



Mapa. IDH Colombia 2019.

Fuente: <https://www.redalyc.org/journal/290/29063446003/html/>

*Mayor a 0,80 Muy alto; entre 0,700 y 0,799, Alto; entre 0,550 y 0,699, Medio; inferiores a 0,550, Bajo.

Estos niveles de desarrollo tan limitados tienen un origen multifactorial y se encuentran ligados a temas de corrupción, capacidades iniciales³ limitadas, intervenciones institucionales no acordes con las necesidades reales de la población municipal y baja capacidad de los gobiernos locales para dar respuesta técnica a los requerimientos en la formulación y gestión⁴ de proyectos.

Un informe del Banco de Desarrollo de América Latina CAF (2019), en asocio con el Ministerio de Cultura y el Departamento Nacional de Planeación (DNP), mostró tasas muy bajas, por parte de las alcaldías municipales de quinta y sexta categoría⁵, en la formulación, presentación y ejecución de proyectos que emanan de la oferta institucional de los distintos ministerios del Gobierno Nacional, los entes descentralizados y los organismos de cooperación internacional.

Este informe hace énfasis en la deficiente capacidad de las entidades municipales para formular proyectos de calidad aceptable. También evidencia la falta de capacidades técnicas y competencias profesionales en la planta de personal de las administraciones, situación que limita su potencial para gestionar proyectos y ejecutarlos de manera eficiente.

Estas carencias técnicas de las alcaldías municipales tienen un impacto directo en la consecución de recursos externos, la percepción de la ciudadanía frente al gobierno local y los niveles de desarrollo de la región. Si se parte de que la base de un proyecto es su formulación, la información limitada con que cuentan las instituciones locales para esta tarea les dificulta el éxito. Esto se suma a las

³ Recursos tributarios del gobierno local y condiciones del municipio que delimitan el alcance de la gestión y la provisión de bienes, servicios y beneficios a la población.

⁴ Conjunto de metodologías para planificar y dirigir las tareas y recursos de un proyecto, un cúmulo específico de operaciones diseñadas para lograr un objetivo específico, medible, alcanzable, relevante y temporal, que se divide en fases: factibilidad, planificación, ejecución, seguimiento y cierre.

⁵ En Colombia los distritos y municipios se clasificarán en tres grupos: grandes municipios, municipios intermedios y municipios básicos atendiendo su población, ingresos corrientes de libre destinación y situación geográfica. Los municipios básicos incluyen los de quinta categoría y los de sexta categoría.

carencias técnicas para cumplir con el proceso de formular, lo que deja como consecuencia la desaprobación de las propuestas presentadas por las alcaldías municipales, principalmente de quinta y sexta categoría.

Esto provoca que las entidades municipales perciban que la baja aprobación se debe a la exigencia de los evaluadores designados por los entes financiadores. Estos, por el contrario, indican que esta situación está ligada a una formulación deficiente de proyectos desde los municipios (Banco de Desarrollo de América Latina CAF, 2019).

Las autoridades locales que buscan un desarrollo municipal efectivo requieren adoptar la sugerencia del Banco Interamericano de Desarrollo -BID- de “optimizar el acceso municipal a los recursos de programas nacionales para mejorar la cobertura y calidad de servicios e infraestructura urbana mediante el desarrollo de las capacidades municipales de preparación y ejecución de proyectos y contar con los recursos necesarios para cumplir con los criterios de elegibilidad. Así se ampliaría el marco de actuación de las alcaldías, al permitir el apalancamiento de recursos y el cofinanciamiento de sus proyectos” (Banco Interamericano de Desarrollo, 2015).

Al igual que en la fase de formulación, en los escenarios de aprobación y financiación de los proyectos también surgen circunstancias que los entorpecen. Una de las más fuertes es la corrupción y la falta de capacidad institucional de las alcaldías para combatirla. Sobre costos en contratos, bienes y servicios sobre evaluados, inversión no acorde a las necesidades municipales, nulo o deficiente seguimiento a los proyectos y etapas de cierre débiles, condenan al fracaso a la mayoría de las iniciativas que requieren ser implementadas bajo los parámetros de un proyecto.

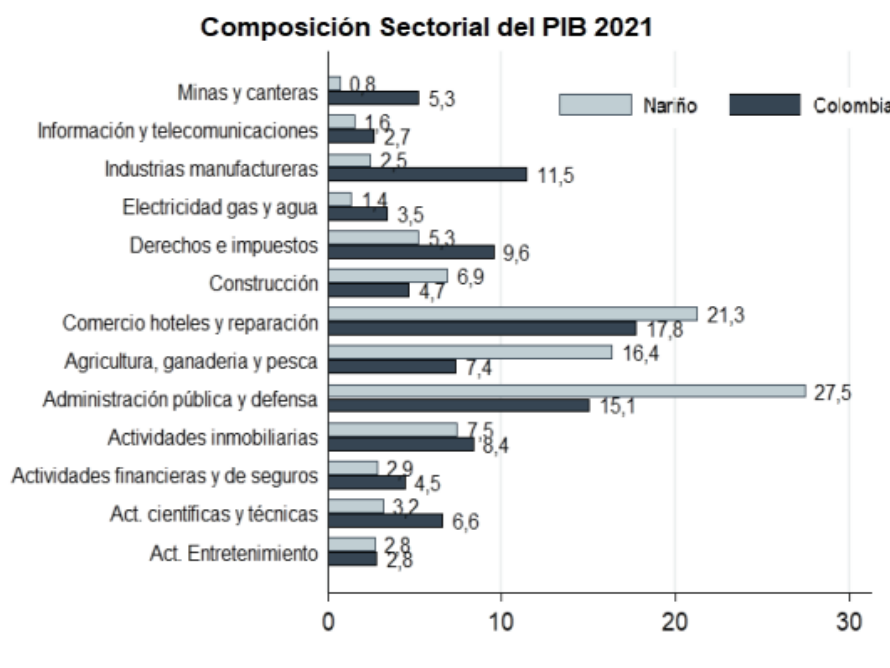
Los municipios que presentan esas condiciones originan escenarios desfavorables para la consecución de recursos externos, socaban la confianza institucional, entorpecen la competitividad municipal y retrasan el impacto positivo en los indicadores de desarrollo.

El departamento de Nariño

El departamento de Nariño cuenta con 64 municipios, de los cuales el 95 % son de sexta categoría. El último informe del DANE muestra un PIB per cápita departamental, para el último trimestre de 2021, de \$11.042.69 , por debajo de la media nacional de \$18.662.879. Este indicador, al igual que el referente al IDH, refleja que Nariño es una región en la que el desarrollo es muy inferior al resto del país.

La Asociación Colombiana de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas -ACOPI- interpreta el indicador del PIB como una señal inequívoca de atraso económico del departamento en comparación con otras regiones del país. Como consecuencia de ese atraso en los ingresos, la calidad de vida de los nariñenses es inferior, tienen menos oportunidades de empleabilidad y la posibilidad de que el sector industrial se potencie se ve disminuida (Radio Nacional de Colombia, 2018).

Nariño es un departamento con vocación productiva mayormente agropecuaria, posee un importante potencial de bienes y servicios ambientales, aptitud de los suelos para distintas actividades de producción, alta oferta hídrica, variedad de pisos térmicos y ubicación geoestratégica (zona de frontera, acceso al mar). Estas aptitudes bio físicas de la región están presentes en la mayoría de los municipios del departamento, lo que es inconsistente con el rezago municipal.



Gráfica 1: Composición sectorial del PIB 2021

Fuente: MinTic- Perfiles Económicos Departamentales

Llama la atención que, aunque Nariño cuenta con características que podrían encuadrarlo en frentes productivos como el agropecuario a gran escala e industrializado, el sector público es el primero en la economía y el principal generador de empleo, algo propio de las economías con niveles de atraso profundos y estructurales. Aunque las cifras reflejan desempeños considerables en comercio y agricultura, al igual que en construcción, estos no son relevantes en el bienestar y desarrollo departamental (Acosta Puertas, 2020).

El comportamiento de la economía nariñense no es acorde con sus capacidades vocacionales y no muestra señales de procesos de transformación de su estructura productiva que propicien el desarrollo económico. La mayoría de sus indicadores no son competitivos frente al promedio nacional, y en el sector agrícola, donde son fuertes, no existen

intervenciones que los potencien, como procesos de industrialización agrícola y de otras actividades, y carece de intervenciones que contribuyan a elevar la calidad y la complejidad de los servicios (Acosta Puertas, 2020).

La inversión del Gobierno Nacional en el departamento ha sido históricamente insuficiente. Esto ha ocasionado que Nariño tenga un notable retraso en vías, seguridad, infraestructura, transferencia de tecnología, innovación y otros ejes relevantes para su desarrollo. Esta suma de factores desfavorables ha dado como resultado que los factores de progreso se muestren ajenos en los municipios nariñenses.

Existen indicios de la carencia de las administraciones locales para formular y ejecutar proyectos. Contar con esa competencia les serviría para mitigar la falta de inversión nacional, las inconsistencias sectoriales de producción, los bajos índices de ingresos y la falta de progreso que se ve reflejada en los indicadores de medición del desarrollo.

¿Por qué es tan importante la capacidad para formular y gestionar proyectos de manera correcta? En términos generales, la importancia radica en que la mayoría de las acciones institucionales deben estar sujetas a la estructura metodológica de los proyectos. De la correcta formulación de una iniciativa de proyecto depende, entre otras cosas, el apalancamiento de recursos externos (financieros, tecnológicos, académicos), que provienen de los financiadores del nivel nacional y de la cooperación internacional. En la formulación de las propuestas, ellos exigen parámetros acordes a sus indicadores de calidad. De igual manera, una buena formulación permite optimizar las actividades, planificar los recursos destinados a la ejecución y formular metas e indicadores que permitan medir el éxito de la intervención.

La gestión de un proyecto tiene la misma o mayor relevancia que la formulación. De la correcta planificación, ejecución, seguimiento y cierre de una iniciativa de desarrollo depende su éxito e impacto en la calidad de vida de su población objetivo. Del nivel de capacidad que posea una alcaldía para

gestionar un proyecto bajo parámetros de calidad dependerá su incidencia en el bienestar de la población municipal.

Las nuevas formas de planificación en Colombia invitan a las alcaldías municipales a incrementar sus capacidades técnicas debido a que, desde hace algún tiempo, el desarrollo es competencia del nivel administrativo local. La satisfacción de las necesidades de la población y la reducción de las desigualdades se configuran en pilares gubernamentales que se deben propiciar mediante una mejor distribución del producto social y el crecimiento económico-productivo de las colectividades locales. De igual manera, son los entes administrativos municipales quienes mejor conocen las dinámicas de oferta y demanda de servicios, potencialidades y carencias de sus territorios, por lo que su visión de la realidad es más precisa a la hora de intervenir institucionalmente.

Es muy probable la existencia de una debilidad estructural en las capacidades técnicas de los municipios de sexta categoría en el departamento de Nariño, requerimientos indispensables para su desarrollo. ¿Qué hacer para solucionarlo? Es difícil que las iniciativas de reestructuración del andamiaje gubernamental municipal surjan como iniciativa de los mandatarios locales. Las dinámicas tradicionales del ejercicio del poder están muy arraigadas y se han mostrado esquivas para fomentar procesos de evolución administrativa o de cambio en pro de la eficiencia y la calidad.

Si bien es cierto que las alcaldías superiores cuentan con las Secretarías Generales, que asisten al alcalde en la formulación y adopción de proyectos, los entes territoriales de sexta categoría carecen de ellas. Por ello, una opción viable es la coerción legislativa que presione a las alcaldías de estas categorías a contar con unos mínimos de capacidad técnica para la formulación y gestión de proyectos. Puede pensarse en la estructuración de una norma nacional que, con base en el reconocimiento de la necesidad de los entes territoriales locales de tener capacidad para cumplir con sus funciones, regule la existencia obligatoria de personal administrativo idóneo, adscrito a una figura dentro del

organigrama de la institución, que se encargue de manera exclusiva de las funciones derivadas de formular, gestionar y acompañar técnicamente proyectos para el desarrollo.

Esta figura deberá cumplir con compromisos muy específicos, como la búsqueda de recursos externos para el acompañamiento técnico y metodológico en la formulación de proyectos de calidad. De igual manera, entendiendo lo dinámico de los territorios y sus necesidades, tendrá que evidenciar los problemas municipales que se identifiquen en diagnósticos sectoriales continuos, levantando líneas de base sobre las cuales se puedan construir propuestas de proyecto para ser consideradas por el ordenador del gasto.

Es importante que la norma estipule la creación de un banco de ofertas conjunto y consolidado, manejado por una entidad del orden nacional, que recopile de manera oportuna la oferta institucional para la financiación de proyectos de entes descentralizados, gobierno nacional, departamental y de cooperación internacional. Esto servirá como una herramienta informativa que le permita gestionar recursos.

Estas “Oficinas de Proyectos”, como se denominarán de ahora en adelante, contarán con metas e indicadores desligados parcialmente de los estipulados en el Plan de Desarrollo Municipal. Estas oficinas deberán generar “desarrollo agregado”, basado en la gestión de recursos, distinto al Plan de Desarrollo, que es un documento proyectivo que formula sus acciones con base en los recursos de asignación proyectados para el municipio.

Las Oficinas de Proyectos deberán contener unidades de medición de éxito claras y específicas que permitan medir su acción, partiendo de indicadores de desarrollo nacionalmente aceptados para realizar evaluaciones comparativas con otros territorios de características y capacidades similares.

En el escenario de la adopción de estas oficinas como figuras estandarizadas en todas las alcaldías de sexta categoría, se puede proyectar un impacto positivo en distintos niveles: por una lado, se propiciaría la formalización de

acciones interadministrativas mediadas por proyectos conjuntos tendientes a generar capacidad instalada, transferencia de conocimiento y recursos financieros, tanto a la Administración Municipal como a las organizaciones comunitarias, gremios y cooperativas del municipio (estos últimos generalmente relegados).

De igual manera, las alcaldías se podrían engranar, mediante la formulación y gestión de proyectos de desarrollo, con instituciones con capacidades técnicas de mayor envergadura: ministerios, organismos internacionales, universidades y centros de investigación, quienes encausarían la intervención pública en rutas de calidad y eficiencia.

Ya existe un precedente de esta propuesta: la Agencia de Renovación del Territorio -ART-, en el marco de su accionar institucional, desde el año 2017 viene desarrollando estrategias dirigidas al desarrollo de proyectos de infraestructura para el mejoramiento de vías, agua potable, alcantarillado, suministro de energía, salud y educación, en 170 municipios del territorio nacional que fueron priorizados al constituirse en zonas con alta afectación por el conflicto armado, y que cuentan con altos índices de pobreza, economías ilícitas y debilidad institucional.

En el marco de este accionar, se ha formulado e implementado una estrategia que hace evidente cómo, desde la institucionalidad nacional, ya se habían identificado las bajas capacidades técnicas de las administraciones locales para la formulación de proyectos locales. Con la denominada “Estructuración de Proyectos”, la ART apoya la formulación, gestión y seguimiento de proyectos producto de las iniciativas de las comunidades para superar la violencia y la pobreza en los municipios PDET.

La labor que adelanta un grupo de expertos de la Dirección de Estructuración de Proyectos – DEP- les permite a los alcaldes contar con una documentación precisa y confiable para que sus iniciativas sean presentadas a diferentes fuentes de financiación como el Sistema General de Regalías, OCAD Paz, Obras por Impuestos o las convocatorias del Departamento de Prosperidad

Social -DPS- , mediante la estructuración de proyectos articulados con diferentes entidades que acompañan a los alcaldes en los procesos inherentes a un proyecto, las visitas técnicas, los estudios de prefactibilidad, diseños técnicos, actividades e insumos que generen proyectos estructurados que los torne atractivos para los financiadores (Agencia de Renovación del Territorio , 2022).

Esta experiencia se puede replicar en sus aspectos metodológico, técnico y normativo para soportar la creación de las Oficinas de Proyectos de manera estandarizada, en los municipios donde sean una necesidad para el desarrollo.

Existen soluciones para suplir las carencias técnicas que presentan las alcaldías de sexta categoría en Nariño, y en todo el territorio nacional, que han dado como resultado un desarrollo limitado. Sin embargo, estas medidas solo resultarán efectivas si nacen de una iniciativa estatal regulatoria y una posición de voluntad de aplicación efectiva en el nivel local.

A manera de conclusión, existe una alta probabilidad de que el bajo desarrollo de municipios colombianos se deba a una intervención institucional con profundas carencias técnicas. Esta baja capacidad para propiciar desarrollo en los territorios está arraigada en el nivel local y no ha podido ser superada.

La presión legislativa para generar mínimas capacidades técnicas en las administraciones municipales (sobre todo en municipios de sexta categoría) podría propiciar el desarrollo efectivo, el bienestar generalizado, la operación eficiente de recursos y la inversión focalizada, estructurada y de impacto.

Los proyectos de desarrollo territorial, con estructuras metodológicas, técnicas y organizadas, han demostrado constituirse en una herramienta que, aplicada de manera rigurosa, logra cambios positivos y aprovecha las oportunidades del capital social, cultural, económico, institucional, tecnológico y ambiental de las regiones. Por esta razón es pertinente sugerir que su aplicación bajo estándares de calidad sea un requisito estandarizado para las alcaldías.

Referencias

- Acosta Puertas, J. (2020). Nariño, Una misión al futuro. "Where the future of investment is green" Invest in Nariño. Bogotá: Friedrich- Ebert- Stiftung (FES).
- Agencia de Renovación del Territorio . (10 de octubre de 2022). Estructuración de Proyectos. Obtenido de <https://www.renovacionterritorio.gov.co/#/es/page/estructuracion-de-proyectos>
- Agencia Presidencial de Cooperación Internacional. (11 de Enero de 2021). Agencia Presidencial de Cooperación Internacional. Obtenido de <https://www.apccolombia.gov.co/sites/default/files/2021-01/criterios%20de%20priorizacion%20pagina.pdf>
- Banco de Desarrollo de America Latina CAF. (28 de marzo de 2019). Banco de Desarrollo de America Latina CAF. Obtenido de <https://www.caf.com/es/actualidad/noticias/2019/03/caf-realizo-investigacion-sobre-las-bajas-tasas-de-formulacion-y-ejecucion-de-proyectos-culturales-en-colombia/>
- Banco Inter Americano de Desarrollo. (28 de enero de 2015). Ciudades Sostenibles. Obtenido de <https://blogs.iadb.org/ciudades-sostenibles/es/10-consejos-para-municipios-competitivos/>
- Duque Sandoval, H., y Garizado, P. (2020). Colombia: Medición del Índice de Desarrollo Humano Municipal. Revista de economía y administración, 62- 81.
- Radio Nacional de Colombia. (28 de febrero de 2018). Radio Nacional de Colombia. Obtenido de <https://www.radionacional.co/cultura/por-que-el-pib-de-narino-es-uno-de-los-mas-bajos-del-pa>

Sobre el autor**Jorge Felipe Pabón Rojas**

Geógrafo de la Universidad de Nariño,
estudiante de Administración Pública
Territorial, monitor del semillero
institucional de investigaciones de la ESAP.
Cofundador y directivo de la estrategia de
inclusión social comunitaria “Juntos, somos
más”, de la ciudad de San Juan de Pasto.