

**Gobierno de  
las ciudades andinas**

Jaime Erazo Espinosa, coordinador

# Gobierno de las ciudades andinas



**FLACSO**  
SECRETARÍA GENERAL



**FLACSO**  
ECUADOR



MINISTERIO  
DE ASUNTOS EXTERIORES  
Y DE COOPERACIÓN



CONSEJO  
NACIONAL DE  
CORPORACIÓN  
MUNICIPAL

---

Gobierno de las ciudades andinas / coordinado por Jaime Erazo Espinosa. Quito : FLACSO, Secretaría General : FLACSO, Sede Ecuador : AECID, 2012

473 p. : cuadros, gráficos, mapas y tablas

ISBN: 978-9978-67-335-5

GOBIERNO LOCAL : PAÍSES ANDINOS : GOBIERNO MUNICIPAL : DEMOCRACIA : CIUDADES..

320.85 - CDD

---

© De la presente edición:

FLACSO, Secretaría General  
300 Sur y 50 Oeste de la Mac Donald  
Plaza del Sol  
Curridabat, Costa Rica  
Telf: (506) 2253 0082  
Fax: (506) 2234 6696  
www.flacso.org

FLACSO, Sede Ecuador  
La Pradera E7-174 y Diego de Almagro  
Quito-Ecuador  
Telf.: (593-2) 323 8888  
Fax: (593-2) 323 7960  
www.flacso.org.ec

AECID  
Avda. Reyes Católicos s/n  
28001 Madrid-España  
Secretaría General de la AECID  
Telf.: 91 583 8149/ 8182/ 8139  
Fax: 91 583 8234  
www.aecid.es

ISBN: 978-9978-67-335-5  
Cuidado de la edición: Santiago Rubio y Paulina Torres  
Diseño de portada e interiores: Antonio Mena  
Imprenta: V&M Gráficas  
Quito, Ecuador, 2012  
1ª. edición: marzo de 2012

---

El presente libro es una obra de divulgación y no forma parte de las series académicas de FLACSO-Sede Ecuador

## Índice

<b>Presentación</b> .....	7
<b>Gobernabilidad y gobierno local. Un desafío esencial para la convivencia democrática</b> .....	9
<i>Francisco Rojas Aravena</i>	
<b>Gobierno local y democracia en Venezuela</b> .....	19
<i>Julio de Freitas Taylor</i>	
<b>Actualidad, diagnóstico y análisis de municipios en la Región Andina. Caso Colombia</b> .....	91
<i>Carmenza Saldías Barreneche</i>	
<b>Perspectivas democráticas de los gobiernos locales en Ecuador</b> .....	197
<i>Sebastián Mantilla Baca</i>	
<b>Situación de las municipalidades en el Perú. Desafíos para la gestión de las ciudades</b> .....	265
<i>Julio Calderón Cockburn</i>	
<b>Los municipios bolivianos: una aproximación</b> .....	329
<i>Carmen Ledo García</i>	

# Actualidad, diagnóstico y análisis de municipios en la Región Andina.

## Caso Colombia

Carmenza Saldías Barreneche\*

### Introducción

Este documento contiene el resultado de la revisión de fuentes y el análisis crítico sobre el tema de la descentralización en Colombia, que se realiza en el marco del estudio: “Actualidad, diagnóstico y análisis de municipios en la Región Andina”, diseñado y dirigido por Jaime Erazo, investigador de FLACSO Ecuador. En este documento se exponen varios tópicos relacionados con el desarrollo histórico del proceso descentralizador en Colombia, así como de la estructura normativa y el contexto político en el cual se ha llevado a cabo.

La tesis central del texto es que, pese a los esfuerzos de los últimos 25 años por afianzar la descentralización como elemento de gestión, planeación y participación política, la primera década del siglo XXI ha presenciado un retorno sistemático hacia el centralismo, justificado en criterios fiscales y en la consolidación del presidencialismo como elemento central de la gestión y la toma de decisiones en los niveles central y territorial.

---

\* Economista. Magister en Planificación y administración del desarrollo regional. Investigadora, docente y consultora independiente. Ha sido Secretaria de Hacienda y de Planeación, y Consejera para los temas de Región y Competitividad de la Alcaldía de Bogotá, Secretaria de Planeación de Manizales, Directora del CRECE Centro Regional de Estudios Cafeteros y Empresariales. Actualmente es asesora de la Gobernación de Cundinamarca, Experta y docente del Centro Iberoamericano de Desarrollo Estratégico Urbano y Catedrática de la Universidad del Rosario (CIDEU).

Después de cerca de tres décadas de hablar de la descentralización en Colombia, y de un sinnúmero de ocasiones en las que se ha presentado el caso de este país como ejemplo en América Latina, la hipótesis formulada contraría la idea de que este proceso ha sido exitoso. Aunque esto no significa que la descentralización no haya tenido impactos puntuales que han generado oportunidades y avances, como los logrados en Bogotá, y que ejemplifican los beneficios que habría representado la generalización de condiciones relativas de autonomía territorial en el país.

Pero, justamente porque se cuestiona la idea comúnmente aceptada, es claro que la aproximación al tema que se desarrolla en el presente documento no es suficiente para demostrar de manera concluyente la recentralización que habría tenido lugar, en particular, en la última década. Al respecto, lo que se evidencia es la aparición de una línea de investigación de enorme interés para comprender la manera en que está ocurriendo la modernización institucional en Colombia, las tensiones intergubernamentales que la acompañan y la consistencia y coherencia de las medidas que procuran su arraigo en la sociedad colombiana.

Sin embargo, a las demostraciones iniciales que se presentan en el documento se agregan otros argumentos que permiten sostener la validez de la hipótesis. El primero proviene de Paul Krugman, quien sostiene que, en el caso de Estado Unidos, el predominio de las posiciones conservadores en los últimos quince años generó grandes conflictos internos, un comportamiento del gobierno orientado por el “derecho” de quienes están en el poder a actuar como les plazca, un clima político muy poco acorde con los típicos valores estadounidenses y en el que toda crítica al presidente había de ser interpretada como un acto contrario al patriotismo (Krugman, 2007: 297). La similitud de estas características con el proceso vivido en Colombia en la década de 2000, permite afirmar que, en efecto, también este país ha vivido una época conservadora, en la que el centralismo y el presidencialismo tienen su lugar por excelencia.

El segundo argumento corresponde a Sebastián Edwards, quien afirma que a pesar de las reformas del llamado Consenso de Washington, la mayoría de países latinoamericanos no pudo modernizar su marco institucional, y algunos incluso han retrocedido en los últimos años (Edwards, 2009: 101). También anota que la región se ha quedado atrás en la gran

mayoría de las políticas públicas que procuraban la globalización y, según la última categorización del Instituto Económico Suizo en 2009, Colombia está entre los cinco países menos globalizados de América Latina, junto a Bolivia, Nicaragua, Paraguay y Venezuela (Edwards, 2009: 113). Así mismo, reconoce que el alcance de las reformas al comercio internacional fue muy importante en la década de 1990, pero que también en este aspecto queda mucho camino por recorrer.

En estos términos, es claro que el contexto político impulsado por el predominio conservador en Estados Unidos, y los pobres resultados de las reformas modernizantes son consistentes, por lo que no deberían sorprender los escasos avances de la descentralización en el caso colombiano, aunque hagan falta mayores evidencias para corroborar la hipótesis de manera suficiente.

En cualquier caso, la complejidad misma de las reformas pendientes indicaría que ha sido excesivo el optimismo con que se ha mirado usualmente el proceso de descentralización y, probablemente, que se ha confundido el hecho de dictar normas, independientemente de su pertinencia y efectividad, y los hechos aislados que demostraban algún nivel de aplicación de estas, con el curso e intensidad del proceso mismo.

En consecuencia, este documento debe entenderse como una aproximación a una lectura crítica, que aporte argumentos para repensar y redefinir los objetivos y mecanismos de la descentralización, tan necesaria ahora, o más, que cuando se inició hace 25 años.

Para desarrollar la hipótesis central, el artículo se divide en ocho capítulos:

- La descentralización en la Constitución Política: Antecedentes. Aspectos históricos de la constitución política en Colombia. La CP 1991 y la descentralización. Una fórmula difícil de resolver: República unitaria y entidades territoriales descentralizadas y autónomas. La organización del Estado colombiano.
- Los espacios de los gobiernos locales: Introducción. Colombia, país de regiones y ciudades. Razones del crecimiento urbano. La vida urbana en cifras. La descentralización municipal.
- El municipio en Colombia: Introducción. El municipio en Colombia. La alcaldía municipal. El concejo municipal. Las dependencias

municipales. La creación de un municipio. Las competencias descentralizadas.

- La descentralización fiscal: Introducción. Antecedentes. La década de 1980. La década de 1990. Las leyes posteriores a la CP 1991. La década de 2000. La reforma a la CP 1991.
- La recentralización fiscal: Introducción. Las normas de la recentralización fiscal. Otras políticas para la recentralización. El ajuste de las entidades territoriales.
- La descentralización política: Introducción. La descentralización política en Colombia. La participación en el gobierno territorial. Los consejos de rehabilitación. Los consejos territoriales de planeación. Las juntas administradoras locales. La recentralización.
- Las relaciones exteriores de los gobiernos municipales: El centralismo en las relaciones internacionales. Las ciudades y el acercamiento al mundo. La participación en redes.
- Conclusiones.

## Capítulo I

### La descentralización en la Constitución Política

#### Algunos aspectos históricos de la Constitución Política en Colombia

El debate sobre la descentralización en Colombia tiene sus orígenes en los albores de la República, a comienzos del siglo XIX. Las condiciones topográficas del país, la alta dispersión de la población a lo largo y ancho del territorio, la inexistente infraestructura para la comunicación, el tránsito y el comercio entre las distintas regiones, la carencia de un mito fundacional nacional y, en general, las rivalidades regionales, dificultaron la creación de un “Estado-Nación” y se tradujeron en conflictos de orden político y militar, que marcaron el inicio de la vida republicana colombiana<sup>1</sup>, representados en las rivalidades entre centralistas y federalistas: los primeros que propendían por la unidad nacional, con una república unitaria y un ejecutivo fuerte; los segundos que, por su parte, apelaban a la necesidad de preservar la soberanía y la autonomía regional.

Estas posiciones dispares se tradujeron en una serie de conflictos militares durante el siglo XIX, en los cuales el vencedor impuso al perdedor su propia Constitución. Solución que al contrario de generar una situación estable, se constituyó en el combustible para estas guerras fratricidas. Un buen ejemplo de esta situación son las constituciones federalistas del siglo XIX, que permitían a los estados regionales tener congresos propios, relaciones directas con el exterior y ejércitos propios con la potestad de declarar la guerra a otros estados regionales o al Estado Federal mismo<sup>2</sup>.

La larga lista de constituciones del siglo XIX (Tabla 1) se detuvo en 1886, cuando se implantó una Carta Magna en la que el principio fun-

<sup>1</sup> Frank Safford y Marco Palacios ofrecen una exhaustiva y fascinante descripción de la fragmentación cultural, étnica, política y económica que ha caracterizado la historia colombiana desde el momento mismo de la Conquista en el siglo XVI. Ver, Safford, Palacios (2000).

damental era el de una República unitaria y centralista. Esta Constitución se caracterizó por el lema de Rafael Núñez “Regeneración o catástrofe” y apeló a quizá el único mito fundacional capaz de aglutinar a la población colombiana: sus fuertes creencias en la Iglesia Católica, hasta el punto que se consagra la Constitución y el país directamente sobre las manos de Dios. No obstante, pese al carácter confesional de la misma, en realidad empezó a regir tres lustros después, a comienzos del siglo XX y una vez concluida la Guerra de los Mil Días, una de las más cruentas de la historia colombiana, luego de la cual se afianzó la hegemonía conservadora en el país y que duraría cerca de treinta años.

Esta Carta Magna continuó vigente hasta el año 1991, lo que sugeriría, por su duración, que representó un alto grado de estabilidad para las instituciones colombianas pero, en realidad, la misma registro más de sesenta reformas y muchos más intentos, entre los cuales merecen mencionarse:

En 1936, cuando retorna el Partido Liberal al poder, con el Gobierno de Alfonso López Pumarejo se plantearon varias reformas, tales como el sufragio universal y nuevos elementos de la intervención del Estado, concordantes con el proceso que se vivía en Estados Unidos, a través del *New Deal* de Roosevelt. En 1968, cuando se adoptó la fórmula de República unitaria con centralismo político y descentralización administrativa, y que introdujo la planeación al ejercicio de gobierno en Colombia. En 1976, el intento fallido de Asamblea Constituyente del Gobierno de Alfonso López Michelsen, que proponía la elección popular de mandatarios territoriales y la redistribución de competencias y recursos entre los distintos niveles de gobierno.

En la década de 1980 se intensificaron las presiones –sociales, políticas, institucionales, económicas, incluso externas–, por un cambio constitucional que favoreciera la descentralización y una mejor distribución de competencias y recursos, que se veían como una oportunidad para enfrentar la compleja situación que presentaba el país para entonces: el surgimiento de los grandes capos y carteles de la mafia del narcotráfico y la

2 Durante el siglo XIX, Colombia sufrió un sinnúmero de rebeliones locales y ocho *grandes* guerras civiles: 1839-41, Guerra de los Conventos y de los Supremos, 1851-1854, 1859-62, 1876-77, 1884-85, 1895, 1899-1902, de los Mil Días.

penetración que estos lograron en todos los poderes y niveles de gobierno y los sectores económico, político y social; los embates de la guerrilla, los intentos fallidos y las frustraciones de los procesos de paz; la pérdida de credibilidad en las instituciones, particularmente del Gobierno nacional, el Congreso de la República y los partidos políticos, y la creación de ejércitos particulares de sicarios para los narcotraficantes y, posteriormente, de las autodefensas, con el presunto apoyo de miembros de las fuerzas armadas y las dirigencias de distinto carácter. Sucesos como los asesinatos de ministros y procuradores, la toma y retoma sangrienta del Palacio de Justicia, la erupción del volcán Nevado del Ruiz y las avalanchas que generaron miles de muertos, las acciones y purgas demenciales de la guerrilla colombiana, el exterminio de los militantes de los partidos de oposición, los asesinatos de cuatro candidatos a la presidencia para el periodo 1990-1994 –Jaime Pardo Leal, Luis Carlos Galán, Carlos Pizarro y Bernardo Jaramillo Ossa–, son apenas las anécdotas más destacadas de una época negra, que no acabó ahí.

En este orden de ideas, algunas reformas empezaron a realizarse por vías legales –ley 14 de 1983 y 12 de 1986, que inició la descentralización fiscal–, otras como la elección popular de alcaldes por medio del Acto Legislativo No.1 de 1986, de hecho, una reforma constitucional, hasta que, finalmente, en 1989 diversas circunstancias confluyeron, entre estas un movimiento estudiantil denominado “Séptima Papeleta”, para presionar la convocatoria a una Asamblea Nacional Constituyente, que se reunió entre 1990 y 1991 para definir y promulgar la actual Constitución. Si bien la intención que animó a la sociedad colombiana al momento de votar el plebiscito convocado por el Gobierno de Virgilio Barco para integrar una constituyente y reformar la CP 1886, era cambiar el estado de cosas que se manifestaba en una situación de conflicto interno permanente, el desarrollo de los hechos en la década de 1990 y 2000 se ha encargado de demostrar qué tan profundas son las raíces centralistas y conservadoras de la sociedad colombiana y que tan estrechas las imbricaciones entre las actividades ilegales y el establecimiento nacional, lo que al final de cuentas ha resultado en una profunda frustración de las expectativas de comienzos de la década de 1990.

En la CP de 1991 se estableció el principio de la autonomía territorial, en la práctica, a nivel local, en el marco de un acuerdo de descentralización de competencias y recursos, que casi dos décadas después aún no se ha logrado. También se adoptó la elección popular de gobernadores y alcaldes —aunque estos últimos se estaban eligiendo popularmente desde 1988—, la planeación y la participación, algunas normas para la modernización fiscal y económica y una extensa definición de derechos ciudadanos sin proporcionalidad suficiente con los deberes y los instrumentos y mecanismos para ser atendidos debida y oportunamente. También desde entonces se han incluido en la CP reglas de manejo fiscal, lo que ha dado rigidez e inflexibilidad a los asuntos fiscales y ha generado altos costos de transacción, asociados a las demandas y prebendas que el gobierno ha tenido que otorgar al Congreso y a las propias entidades territoriales, a cambio de las modificaciones que ha sido necesario introducir, periódicamente, a las reglas fiscales.

Hasta el presente, la actual Constitución ya ha sido objeto de múltiples reformas. Hernando Gómez Buendía anota: “El Congreso ha tramitado 18 reformas a la Carta del 91—una reforma por año—. Y en lo que va corrido del Gobierno Uribe se han propuesto otras 29 reformas a la Constitución” (Gómez Buendía, 2009: 1). Muchas de las reformas han sido claramente contrarias al espíritu descentralista y autonomista de los constituyentes<sup>3</sup>, y al sentir de la sociedad colombiana en general. Más aún, algunas de las ordenes constitucionales más relevantes para consolidar el principio de República unitaria y descentralización y autonomía de las entidades territoriales, referido a la expedición de una Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial que asuma la revisión y redistribución de las competencias y recursos para construir un más equilibrado reparto de poderes, no han sido tramitadas después de 18 años de vigencia de la CP 1991 y de muchos proyectos de ley que apenas han recibido consideración, antes de ser descartados.

3 Con ocasión de la celebración de 18 años de promulgada la CP de 1991, un grupo de exconstituyentes publicó un documento en el que señalaban sus objeciones al continuo proceso de reforma de la CP, anotando que la misma ya ha sufrido 28 reformas desde su aprobación.

## La CP 1991 y la descentralización

La reforma de 1991 estuvo alentada, en buena medida, por las expectativas de la descentralización y lo que ésta debería implicar en relación con el fortalecimiento de la capacidad de los gobiernos territoriales para gestionar y proveer los bienes y servicios públicos que la sociedad colombiana reclamó insistentemente en las décadas precedentes. De lo anterior dan cuenta las innumerables manifestaciones del movimiento social —agrario, sindical, estudiantil, por la vivienda y los servicios públicos y sociales (educación, salud), por la participación política, entre otros—, tratados por diversos autores y desde diversas perspectivas, que permiten considerarlas antecedentes definitivos para la reforma de la Constitución que se concretó en 1989.

Es de gran interés considerar que la expresión de dichas manifestaciones, en general, se enfocaba contra el Gobierno nacional y, en consecuencia, su realización implicaba, usualmente, el desplazamiento desde los más diversos lugares y ciudades del país hasta la ciudad de Bogotá, donde tiene su sede el Gobierno nacional, para hacer explícita la reivindicación y petición ante el mismo. Tal situación evidencia el grado de centralismo político que prevalecía en Colombia hasta entonces, y la incapacidad y escasa legitimidad de los alcaldes y gobernadores, quienes eran elegidos por el nivel central y actuaban apenas como los delegados de éste a nivel territorial. De allí que, llegado el momento de reclamar, la población se viera en la necesidad de hacerlo ante el propio presidente de la República, como única garantía de, cuando menos, poner en conocimiento de éste las dificultades y problemas de las entidades territoriales<sup>4</sup>.

A propósito de este tema Alberto Mendoza describe, con un alto grado de pasión, las consecuencias de este proceso:

La centralización en Colombia adoptó rasgos monárquicos en cabeza de los presidentes de la república; ellos nombraban gobernadores de depar-

4 Más adelante en este estudio, se mostrará la estrecha relación que existe entre este proceso y los ahora institucionalizados “Consejos Comunitarios de Gobierno”, en los cuales se observa un retroceso (¿o una regeneración?) al imaginario del caudillo nacional, capaz de resolver cualquier tipo de problema a través de una relación directa con la comunidad y un discurso de corte mesiánico.



tamentos, estos nombraban alcaldes de municipios y estos nombraban inspectores de policía; así dominaron todo el cuerpo social, de arriba abajo, (...) El Estado centralista fue asistencialista, practicó el paternalismo; la gente se adaptó, se volvió filialista, atendida, de menor edad, todo lo esperaba de arriba, cada vez que tenía un problema en lugar de resolverlo, apelaba al gobierno con cartas y peticiones respetuosas para que concurriera a arreglárselo (Mendoza Morales, 2000: X).

Era evidente que las demandas de la ciudadanía requerían algo más que una solución coyuntural de parte del presidente y el Gobierno nacional, y por lo tanto, la descentralización aparecía como una de las condiciones fundamentales para afrontar los problemas estructurales de la sociedad colombiana y las carencias y restricciones administrativas, normativas, infraestructurales, etc., que exhibían para entonces las ciudades y territorios departamentales y, más aun, las profundas desigualdades entre estos. Pero si bien el espíritu de descentralización impregnó la CP 1991, algunos analistas señalan que aquella no se ha hecho realidad, entre otras razones, porque “no contiene los mecanismos apropiados para articular las dimensiones unitarias y descentralizadas del Estado” (Rodríguez, 2002: 4). A continuación se mencionan tales carencias.

### **República unitaria y entidades territoriales descentralizadas y autónomas, una fórmula difícil de resolver**

La Constitución de 1991 proclama en el artículo primero, y como principio fundamental, que el Estado social de derecho está “...organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales...” En este principio se origina la estructura constitucional del Estado colombiano que, después de 18 años de vigencia de la CP, no parece estar logrando los fines y las tareas que la misma le encargó: atender los derechos, hacer cumplir los deberes y formular y establecer las políticas públicas. Las dificultades están asociadas a deficiencias en la concepción del Estado unitario descentralizado y, en particular, de las instituciones políticas formales (Rodríguez, 2002).

Es evidente que siendo la descentralización parte esencial del acuerdo político, el proceso posterior a la promulgación de la CP 1991 debería conducir hacia un relativo equilibrio entre los distintos niveles del gobierno, pero esto no fue lo que sucedió y, como señala Rodríguez: “en el descuido de las relaciones entre las partes reside una porción no despreciable de la explicación de por qué el Estado colombiano muestra tanta ineficacia a la hora de resolver conflictos, promover la cooperación y la solidaridad, proteger los derechos y hacer cumplir los deberes” (2002: 4).

En criterio del mencionado autor, esta manera de integrar las dimensiones unitaria y descentralizada del Estado es “en extremo frágil”, en tanto el nivel nacional de gobierno mantiene la potestad de los Estados unitarios para desarrollar, interpretar o, si lo considera necesario, eliminar dichos mandatos, mientras que el régimen bicameral del Congreso, que podría ser el canal para garantizar el balance intergubernamental de poderes, no actúa con tal propósito. Dice Rodríguez que en Colombia se cuenta con un bicameralismo aparente, pues en ambas cámaras prevalece el principio de representación poblacional, por lo que tienden a duplicarse, no a complementarse. “Enmendar esta situación conllevaría la introducción del principio de representación territorial en el Senado, bien sea que se preserve la actual organización política en gobiernos departamentales o, lo que lo haría aún más perentorio, que se instaure un Estado Regional” (Rodríguez, 2020: 4).

El equilibrio de poderes entre niveles de gobierno no es fácil de lograr, y menos en el marco de un Estado unitario que, por definición, tiende a la centralización y a convertir la descentralización del poder político en un resultado contingente más que necesario. Para que la descentralización política sea una característica normal del sistema de gobierno se requiere que las instituciones políticas contempladas en la constitución estén diseñadas para ello. Veamos ahora la estructura formal del Estado colombiano.

### **La organización del Estado colombiano**

El Estado colombiano se organiza, según lo dispuesto en la CP 1991, en tres niveles de gobierno: nacional, departamental y local, aunque deja

abierta la posibilidad de modificar la estructura a nivel subnacional para crear los niveles regional y provincial de gobierno (Diagrama 1). Además, contempla la existencia de Distritos, como es el caso de Bogotá, que ostenta la condición de Distrito Capital, en virtud de la cual tiene competencias combinadas de los niveles departamental y local, y los territorios indígenas, que en últimas son formas particulares de estos niveles (Rodríguez, 2002: 4).

La CP 1991 contiene elementos para desarrollar el principio de organización unitaria, como son la propia definición constitucional de las reglas de juego, tanto para el nivel nacional como para el territorial y la potestad del nivel nacional –conformado por los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial–, para desarrollar, interpretar o modificar tales reglas. También incluye elementos descentralistas, tales como la definición expresa de los niveles subnacionales y la asignación de su carácter de niveles de gobierno, es decir, de unidades políticas territoriales; la elección popular de los mandatarios territoriales –gobernadores y alcaldes, asambleas y concejos– y las reglas para la elección; la entrega de algunos poderes legislativos a las asambleas y concejos, y de algunas facultades fiscales a los gobiernos territoriales. Además, ordenó la promulgación de un estatuto orgánico para Bogotá, que fue expedido por un decreto ley y contiene algunos principios favorables a la autonomía relativa del Distrito Capital.

Sin embargo, los elementos mencionados están referidos a cada nivel de gobierno, pero no así a la relación entre los mismos, cuyo equilibrio está lejos de haberse obtenido. Por el contrario, las propias instituciones políticas propuestas en la CP 1991 fortalecen el centralismo: el presidencialismo que lo representa suficientemente; la dependencia de las entidades subnacionales a nivel nacional, incluida la capacidad de éste para crearlas o suprimirlas; la atribución de la rama judicial para velar por los mandatos constitucionales, que suele inclinarse a favor del nivel nacional.

En cuanto al ordenamiento territorial, la CP 1991 incluyó la posibilidad de crear nuevas entidades territoriales y la orden de tramitar una norma orgánica para distribuir las competencias y los recursos entre los distintos niveles de gobierno. Hasta el presente, tales órdenes apenas han dado lugar a desarrollos parciales (la ley de ordenamiento de las áreas urbanas o la creación descoordinada y desarticulada de otras formas de orga-

nización territorial, funcional o económica –macroproyectos, zonas francas, distritos de diverso origen, etc.)–. Pero:

[...] el debate sobre el ordenamiento territorial ha relegado a un plano secundario, cuando no ha ignorado, el hecho de que lo que fundamentalmente está de por medio en la organización del Estado en niveles de gobierno es el mapa del poder político, territorial y nacional, y, por esta razón, el destino mismo de Colombia como comunidad política (Rodríguez, 2002: 15).

Al referir el debate de la descentralización casi exclusivamente a la creación de niveles de gobierno, sin desconocer que para que aquella ocurra se requiere más de un nivel, es probable que se estén gestando nuevos problemas: “la necesidad o la conveniencia de que cada colombiano pueda llegar a estar gobernado por cinco gobiernos está lejos de ser evidente, incluso si se juzga con un criterio favorable a la autonomía regional y local” (Rodríguez, 2002: 18).

También se debe considerar que el nivel local depende, con frecuencia, del nivel departamental y no del nacional, y que muchos organismos regionales y metropolitanos apenas son unidades o agencias administrativas dedicadas a atender problemas específicos que los gobiernos territoriales no pueden resolver individualmente. Sin embargo, en Colombia el proceso de descentralización se ha centrado en lo local más que en lo departamental y regional, y se pretende dar competencias decisorias a agencias administrativas. De hecho, el poder de entidades como las corporaciones autónomas supera, usualmente, la capacidad de decisión e intervención local y departamental.

Otro aspecto no menos problemático, cuando proliferan los niveles de gobierno, es el de la distribución de las fuentes tributarias, porque sin distribución de recursos, la asignación de competencias puede ser inofensiva. Antes de pensar siquiera en distribuir recursos entre cinco o más niveles de gobierno, más aún, de crear estos, conviene saber si existe la capacidad y la disposición de pago de los contribuyentes, y la garantía de provisión de bienes y servicios públicos de cada uno de los niveles de gobierno que justifique tal pago. Como bien señala Rodríguez, “la proliferación de niveles de gobierno dejaría a los ciudadanos en medio de un laberinto

político y fiscal que les dificultaría establecer con un grado razonable de claridad a quién pedirle cuentas, tornando particularmente difusa la responsabilidad de los distintos gobernantes” (2002: 18).

En las actuales circunstancias, es difícil siquiera plantear la posibilidad de avanzar hacia una organización territorial acorde con las expectativas de descentralización que alentaron la CP 1991 y quedaron plasmadas, con sus imperfecciones, en ésta. La creación de regiones como entidades políticas implicaría definir claramente las condiciones para la debida articulación entre lo unitario y lo descentralizado, pero “la Constitución de 1991 no contiene mecanismos idóneos tendientes a balancear los poderes entre los niveles de gobierno nacional y regional. El federalismo ha previsto una solución al problema de la articulación al interior del Estado entre lo federal y lo territorial. Pero bien sea con sistema federal o con uno unitario descentralizado, en Colombia el problema está en mora de ser explícitamente reconocido y abordado” (Rodríguez, 2002: 18-19).

Ahora bien, a las limitaciones para un ejercicio coherente y sostenido de descentralización, que la propia CP 1991 presentaba desde su aprobación, se suman la reversa en el proceso derivada de la larga serie de reformas que ha tenido desde entonces. Las restricciones fiscales del Estado y los problemas para el financiamiento de las políticas públicas terminaron por generar un ambiente contrario a la descentralización, a la que se atribuyeron las responsabilidades del desajuste fiscal que el país vive desde mediados de la década de 1990.

En consecuencia, la CP 1991 ha tenido ajustes permanentes que han modificado seriamente la tendencia descentralista que se vivió en Colombia, con antelación al resto de América Latina y con una intensidad que auguraba el fortalecimiento de las entidades territoriales y la consolidación de espacios de autonomía y gobierno local. En la actualidad, la CP 1991 apenas mantiene algunos rasgos de su espíritu original y, lamentablemente, el país está retornando al centralismo, y está dejando de lado la construcción de la democracia territorial. Es probable que lo anterior sea el resultado del recrudecimiento del conflicto interno, que sólo deja espacio para el fortalecimiento de los actores de la guerra.

En síntesis, se puede observar que después de dos siglos de historia republicana, el país no ha concluido su proceso de conformación como

Estado Nación, y su representación en una ley general y abstracta: el Estado aún no cuenta con el monopolio legítimo de la fuerza en la totalidad de su territorio, lo que es evidente en la dinámica del conflicto armado, el cual evolucionó de un conflicto ideológico entre élites, en siglo XIX, a un conflicto alimentado por dineros ilícitos; las deficiencias en infraestructura siguen limitando la profundización de un mercado interno, que en relación con lo anterior han provocado migraciones masivas a los grandes centros poblados, sin que éstos tengan la capacidad de absorción para esta mano de obra; las ineficiencias administrativas del centralismo, que se trataron de atacar a través de la implementación de procesos descentralizadores, están siendo reversadas a través de la exaltación de la figura presidencial; las grandes reformas progresivas de la Constitución de 1991, en términos de autonomía regional, profundización de la democracia, construcción de ciudadanía, distribución de los recursos, se han quedado en enunciados escritos en el papel, que no da cuenta de los reales factores de poder.

En este sentido, en las páginas posteriores se profundizará en varios de estos aspectos, haciendo notar que para el caso colombiano no se ha logrado hallar el equilibrio entre la República unitaria y la autonomía regional, sino que, por el contrario, estamos en un proceso centrado en una noción abstracta del orden, al cual sólo se puede retornar a través de un discurso conservador, confesional, cuyo elemento aglutinador no es la nación en sí misma, sino cualquier elemento exógeno que atente contra la instauración de dicho orden.

Anexo 1  
Colombia - división político administrativa



Anexo 2  
Las 100 ciudades más pobladas de Colombia - censo 2005

Según el Censo del 2005, las 100 ciudades más pobladas de Colombia son las siguientes (en negrilla se resaltan las capitales de departamento)

Ciudad	Población	27. Barrancabermeja	190.058
1. Bogotá, D.C.	6.840.116	28. Tuluá	187.275
2. Medellín	2.216.830	29. Dosquebradas	179.301
3. Cali	2.119.908	30. Envigado	174.108
4. Barranquilla	1.146.359	31. Riohacha	167.865
5. Cartagena	892.545	32. San Andrés de Tumaco	160.034
6. Cúcuta	587.676	33. Tunja	154.096
7. Bucaramanga	516.512	34. Florencia	143.871
8. Ibagué	498.401	35. Girón	135.791
9. Soledad	461.851	36. Apartadó	131.405
10. Pereira	443.554	37. Cartago	124.831
11. Santa Marta	415.270	38. Maicao	123.757
12. Soacha	402.007	39. Turbo	121.919
13. Pasto	382.618	40. Magangué	121.515
14. Villavicencio	380.222	41. Uribí	117.674
15. Manizales	379.972	42. Piedecuesta	117.364
16. Montería	378.970	43. Sogamoso	117.094
17. Bello	371.591	44. Guadalajara de Buga	116.893
18. Valledupar	354.449	45. Quibdó	112.886
19. Buenaventura	328.794	46. Lorica	110.316
20. Neiva	316.033	47. Ipiales	109.116
21. Palmira	284.470	48. Fusagasugá	108.938
22. Armenia	280.930	49. Facatativá	107.452
23. Popayán	257.512	50. Duitama	107.406
24. Floridablanca	254.683	51. Yopal	106.822
25. Sincelejo	237.618	52. Pitalito	102.485
26. Itagüí	232.680	53. Ciénaga	101.985

54. Zipaquirá	101.551	78. Caldas	67.999
55. Malambo	101.280	79. El Carmen de Bolívar	67.952
56. Rionegro	100.502	80. Manaure	67.584
57. Chía	97.896	81. Los Patios	67.281
58. Girardot	97.834	82. San Andrés	65.627
59. Jamundí	96.993	83. Mosquera	63.226
60. Yumbo	92.192	84. San Andrés Sotavento	63.147
61. Ocaña	90.517	85. Turbaco	63.046
62. Sahagún	87.635	86. Madrid	62.425
63. Caucasia	87.532	87. Planeta Rica	61.692
64. Sabanalarga	86.631	88. Funza	61.380
65. Cereté	83.917	89. Copacabana	61.234
66. Aguachica	82.335	90. Arjona	60.407
67. Santander de Quilichao	80.282	91. Chigorodó	58.911
68. Tierralta	78.770	92. Corozal	57.756
69. Espinal	76.226	93. Zona Bananera	57.004
70. Arauca	75.557	94. Fundación	56.986
71. Calarca	73.741	95. San Vicente del Caguán	56.674
72. Montelíbano	73.247	96. Florida	56.008
73. La Dorada	72.925	97. Chiquinquirá	55.786
74. Candelaria	70.296	98. Puerto Asís	55.759
75. Santa Rosa de Cabal	69.960	99. El Banco	54.855
76. Villa del Rosario	69.833	100. El Cerrito	54.598
77. Garzón	69.823		

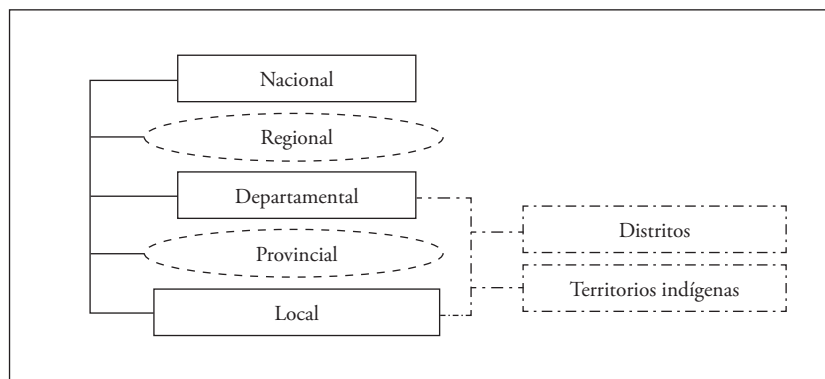
Fuente: Censo 2005.

**Cuadro 1**  
**Acontecimientos 1810-1886**

Fecha	Acontecimiento
Antes de 1810	La Nueva Granada se dividía en 22 provincias, con fuertes diferencias regionales: Santa Fe, Cartagena, Santa Marta, Antioquia, Chocó, Socorro, Casanare, Neiva, Mariquita, Pamplona, Tunja, Cali, Riohacha, Girón, Bucaramanga, Citará, Panamá, Vélez, Leiva, Mompos, Nóvita y Popayán.
1810	Santa Marta y Popayán declararon fidelidad al rey, otras no.
29 de julio de 1810-22 de dic de 1810	La Junta Suprema de Santa Fe, convoca a las demás provincias sobre la autoridad política del Nuevo Reino de Granada; solamente asistieron seis provincias.
27 de noviembre de 1811	El segundo Congreso del Nuevo Reino de Granada aparece la Confederación de las Provincias Unidas de la Nueva Granada (Antioquia, Cartagena, Neiva, Pamplona y Tunja); todas eran 'provincias libres e independientes'.
Dic 1819	En Angostura, cerca del Orinoco, se proclama la <i>República de Colombia</i> .
Agosto 30 de 1821	Congreso constituyente de la Gran Colombia. Entre otras, el territorio estaría dividido en "departamentos" y 20 provincias.
<b>El Estado provincia</b>	
Febrero 29 de 1832	Carta constitucional de la República de Nueva Granada. División en provincias, cantones y distritos parroquiales.
Abril, 1843	Nueva Constitución Política, que ratifica esta división territorial.
Mayo, 1853	Nueva Constitución: ratifica la geografía territorial, aunque con cambios en mecanismos de distribución y decisión. Como desarrollo de la Constitución, un año después había 61 "constituciones provinciales". Ejemplos: edad para acceder a los derechos de ciudadanía, derechos de los extranjeros, participación electoral de las mujeres.
<b>El Estado región (1855-1885)</b>	
1855	Un cambio constitucional permite establecer Estados, siguiendo el modelo del Estado de Panamá. Se formaron: Cauca, Cundinamarca, Boyacá, Bolívar, Magdalena, Panamá, Tolima, Santander y Huila.
1860	El General caucano Tomás Cipriano de Mosquera se declara en rebelión, junto con otros Estados y se declara en rebelión frente al Gobierno central.
1863	Una nueva Constitución crea los Estados Unidos de Colombia.
1886	Una constitución suprime los Estados, crea los departamentos, y declara que el núcleo fundamental para construir la nación es el municipio. Rige hasta 1991, pero en 1986 comienza a romperse el régimen centralista.

Fuente: Bromberg, 2009.

Diagrama 1  
Organización del Estado colombiano. Niveles de gobierno



Fuente: Elaboración propia.

## Capítulo II

### Los espacios de los gobiernos locales

En el presente capítulo se realizará una breve reseña de la dinámica económica regional y del proceso histórico de urbanización en Colombia, desde el siglo XIX. Así mismo, se analizarán algunas cifras poblacionales, lo cual permitirá poner en contexto la taxonomía municipal existente en la legislación colombiana referente al municipio, y develar las primeras hipótesis sobre la realidad municipal colombiana a la luz de la descentralización. En el capítulo siguiente nos ocuparemos en detallar los aspectos formales de la organización del municipio en Colombia.

#### Colombia, país de regiones y ciudades

Siguiendo la descripción general sobre el proceso de ocupación del territorio de Colombia, realizada por Rocío Murad Rivera en su trabajo, “Estudio sobre la distribución espacial de la población en Colombia”, es posible caracterizar su desarrollo urbano regional en los siguientes términos (Murad, 2003: 11):

- Hasta finales del siglo XVII, la economía colombiana se sustentaba en torno a cuatro grandes regiones de base económica distinta: la costa Atlántica –comercio y haciendas esclavistas; Antioquia –minería; la región central Bogotá-Bucaramanga –la más poblada, agrícola y artesanal, y la región caucana (Valle, Cauca y Nariño) –agrícola, ganadera y periferias mineras en la costa del Pacífico.
- A comienzos del siglo XIX, el poblamiento se concentraba en la cordillera Oriental, que contenía la red de ciudades más poblada y activa, mientras en la costa Atlántica muchas poblaciones de las riberas



del río Magdalena sufrieron pérdidas enormes de habitantes, durante la guerra de independencia, al igual que los centros urbanos y mineros que dependían de Popayán. Entre Cali y Medellín, en la cordillera Central, todavía no aparecían núcleos urbanos significativos.

- A finales del siglo XIX, y como resultado de las transformaciones que generó la economía cafetera, se modificaron los patrones de poblamiento: surgieron muchas ciudades en la cordillera Central, resurgieron las ciudades puerto de las costas y se conformó el “triángulo de oro”: Bogotá-Medellín-Cali.
- En el siglo XX, el desarrollo del proceso de industrialización y de economía de servicios llevaron a la concentración de la población en apenas un conjunto de ciudades. En 1900 la población rural era más del 70%, en 1938 aún era más de la mitad y en 2000 no más del 30%. La transición demográfica que tuvo lugar en la década de 1960 fue resultado del elevado crecimiento demográfico, la industrialización, la mecanización de la agricultura y las migraciones rural-urbanas, que se orientaron primordialmente a cuatro ciudades: Bogotá, Medellín, Cali y Barranquilla.
- Actualmente, el proceso de crecimiento y expansión urbana por la vía de la integración de espacios metropolitanos –áreas y regiones–, obedece a la primacía de Bogotá y, a escala departamental, de un conjunto de capitales, el mejoramiento del transporte y las comunicaciones, el desarrollo de grandes empresas de servicios, del sector financiero, del comercio y de los supermercados y grandes superficies (terciario superior), y el fortalecimiento del sector público.

### Razones del crecimiento urbano

La migración, en opinión de muchos analistas, es la principal responsable del crecimiento urbano y el abandono de las zonas rurales. Al respecto, Jesús Antonio Bejarano señala: “La disminución del exponente de la dis-

tribución del tamaño de los municipios en Colombia se debe principalmente a la migración poblacional que ocurrió por factores sociales, económicos y políticos a lo largo del siglo veinte” (1989).

Rocío Murad anota que en Colombia el crecimiento del nivel de urbanización se corresponde con la migración interna, estimulada a su vez por la mecanización de la agricultura, la concentración de la propiedad rural y el escaso dinamismo del sector agrícola tradicional. En otras palabras, los factores de expulsión del campo y las áreas urbanas menores, de un lado, y los factores de atracción de las áreas urbanas dinámicas, de otro (ventajas comparativas sociales y económicas entre el campo, las áreas urbanas menores y la ciudad), que influyeron en el comportamiento de la migración, sus variaciones espaciotemporales y sus características específicas. “En Colombia, la migración se caracteriza por ser joven, femenina, de corta distancia y porque las cuatro cuencas migratorias existentes tienen como destino final las cuatro grandes capitales” (Murad, 2003: 8).

Pero la migración del campesinado hacia las ciudades no se acompañó de un proceso de inclusión suficiente y eficiente: la provisión de bienes y servicios públicos sigue en deuda en la mayoría de las grandes ciudades, el hábitat sigue haciendo parte de los sueños incumplidos, la industrialización no acogió masivamente la mano de obra. Como resultado, el modelo de urbanización se distorsionó, hasta generar la informalidad e ilegalidad en grandes dimensiones. Simultáneamente, en las zonas rurales y el país en general se mantuvo en un modelo de poder y de propiedad semi-feudal, mientras la economía se enfrentó a un modelo poco regulado y abierto, en el cual las economías campesina e indígena deben competir con la gran agricultura y ganadería nacionales y con la economía mundial, el capital financiero y los megaproyectos e inversiones transnacionales:

En el plano rural, la tendencia de los últimos años apunta a la concentración de la propiedad, a la fragmentación de los predios pequeños, a la disminución en la oferta de alimentos y materias primas y al aumento de las importaciones. Los campesinos deben competir con productos altamente subsidiados y, de acuerdo con los resultados de las últimas encuestas agrarias, mientras la agricultura pierde espacio, la ganadería sigue ganando peso. En Colombia, hay nueve millones de hectáreas aptas para la agricultura, pero se utilizan sólo cinco millones. Por el contrario, hay 19 millones

aptas para la ganadería y se utilizan 40 millones; sólo cinco millones de ellas tienen pastos mejorados y el resto se trabaja en régimen extensivo.

Es inevitable conectar el tema del desplazamiento forzado con el del conflicto agrario; la tierra y el territorio colombiano tienen una valoración que va más allá de la tradicional explotación agropecuaria y se constituyen en objetivo prioritario de las fuerzas violentas. Actualmente, la violencia y el desplazamiento forzado son expresiones del problema por la propiedad y control, que se manifiestan en el antagonismo entre latifundio ganadero o empresa agroindustrial y el minifundio campesino, y en el conflicto por el dominio y control del territorio como espacio estratégico de orden político económico (Murad, 2003: 8).

### La vida urbana en cifras

El crecimiento en número y tamaño de las ciudades intermedias y grandes es suficientemente elocuente para expresar la intensidad del proceso de urbanización de Colombia:

- En 1900 ninguna ciudad llegaba a 200 mil habitantes.
- En 1960 Bogotá llegó a 1 millón de habitantes, y posteriormente superaron esta cifra Medellín, Cali y Barranquilla.
- En los próximos años, al menos 3 ciudades más –Cartagena, Bucaramanga y Cúcuta– alcanzarán este tamaño.
- En 1950, apenas cinco ciudades tenían un tamaño intermedio –entre 100 mil y 500 mil habitantes–. Actualmente, 34 ciudades, entre ellas 21 capitales de departamento, registran esta cifra.
- En 2019, las ciudades de más de 100 mil habitantes pasaron de 38 a 55.
- Actualmente, 350 ciudades que poseen más de 20 mil habitantes, que equivalen a poco más de un tercio de los municipios colombianos, albergan cerca de dos tercios de la población del país.

Cuadro 2  
Concentración de la población urbana por tamaño de ciudad

Rango de población	Nº Ciudades	Población urbana 2004	%	Población promedio
Más de 5 millones	1	7.014.111	21%	7.014.111
Entre 1 y 5 millones	3	5.677.981	17%	1.892.660
Entre 500 mil y 1 millón	3	2.192.210	7%	730.737
Entre 100 mil y 500 mil	31	7.687.906	24%	247.997
Entre 50 mil y 100 mil	41	2.832.679	9%	69.090
Menos de 50 mil	1019	7.296.248	22%	7.160
Total	1098	32.701.135	100%	

Fuente: Dane 2004-Cálculos: DNP-DDUPA.

Sin embargo, también es oportuno señalar que, en el caso colombiano, la concentración de la población en la ciudad capital es menor que en otros países de la región. El Distrito Capital de Bogotá alberga apenas el 15% de la población del país, aunque la misma supera la suma de la población de las siguientes tres ciudades.

Adicionalmente, el proceso de centralización política fue tan exitoso que la fuerza y el poder regional del siglo XIX quedaron relegados, con lo cual las ciudades pasaron a ocupar el interés de la Nación. Incluso, en 1980-1990 fueron las depositarias de las decisiones a favor de la descentralización, que en el caso colombiano se enfocó predominantemente en lo local.

Durante el largo periodo de centralización política, y lo que esta centralización representó en la sociedad colombiana en el siglo XX, los presupuestos para los municipios hicieron “parte sustancial del presupuesto público, hasta 1950, período en el que comienza su lento declinar. La reforma constitucional del 1968 (C. Lleras) y algunas normas posteriores intentaron mejorar los fiscos municipales, sin gran avance” (Bromberg, 2009: 1).



El ordenamiento territorial en Colombia se expresa en la categorización de los municipios<sup>5</sup>, inicialmente elaborada por el Departamento Nacional de Planeación DNP (1988) y posteriormente por medio de las leyes 136 de 1994 y 610 de 2001, ésa última actualmente vigente. De acuerdo con el número de habitantes y los Ingresos Corrientes de Libre Destinación –ICLD<sup>6</sup>–, los rangos para la clasificación de los municipios son:

**Cuadro 3**  
Categorización de municipio

Categoría	Habitantes entre		ICLD (smmlv) entre	
Especial	>	500.001	>	400.000
1	500.000	100.001	100.000	400.000
2	100.000	50.001	50.000	100.000
3	50.000	30.001	30.000	50.000
4	30.000	20.001	25.000	30.000
5	20.000	10.001	15.000	25.000
6	<	10.000	<	15.000

Fuente: DNP Departamento Nacional de Planeación, 2001.

Las categorías se establecen de mayor a menor, siendo la categoría especial la que agrupa los municipios con más habitantes y con mayor volumen de ICLD y la categoría 6 a los municipios con menor volumen de ICLD y/o menos habitantes. En Colombia, el 89% de los municipios estaba clasificado dentro de la categoría 6 para el año 2007. Este hecho revela por sí mismo los límites de la descentralización, considerando el escaso margen de autonomía de la mayoría de los municipios del país, bien por la inexistencia o mínima recaudación de recursos propios o por la baja disposición de ICLD, condiciones que sumadas, definen una escasa capacidad para asumir las competencias, cumplir las funciones y realizar la inversión necesaria para el desarrollo local.

5 Uno de los propósitos de esta categorización ha sido determinar el monto del salario del alcalde de cada municipio.

6 Son los ingresos que no tienen asignación forzosa por ninguna norma. Ley 617 de 2000.

**Cuadro 4**  
Municipios por categoría 2007

Categoría	No. de municipios
Especial	5
1	17
2	17
3	19
4	19
5	31
6	990
<b>TOTAL</b>	<b>1.098</b>

Fuente: DNP, 2007.

### La descentralización municipal

En la década de 1980 se inició, con relativa intensidad y augurando un importante desarrollo, el proceso de descentralización. En particular, durante el período 1982-1986<sup>7</sup> se dictaron las primeras normas para la descentralización municipal: normas sobre transferencias, tributos municipales, competencias; elección popular de alcaldes, expedición de un nuevo Código de Régimen Municipal.

Al respecto, Paul Bromberg señala:

En el caso colombiano, dos procesos vinieron simultáneamente: la asignación de mayores poderes/recursos a funcionarios municipales –descentralización– y la elección popular del responsable administrativo de esos gobiernos municipales (democratización), es decir, la creación de una responsabilidad política local mediante un mecanismo municipal, a diferencia del anterior, que era departamental. Incluso puede hablarse de tres... porque

7 Para la época, el presidente era Belisario Betancur Cuartas.

apenas estaba comenzando a aplicarse la elección popular de alcaldes cuando aparecieron reglas electorales que ampliaron sustancialmente la posibilidad de que ‘terceras fuerzas’ ganaran en las elecciones locales (2009: 1).

Ahora bien, ¿qué entender por descentralización? Bromberg propone precisar el concepto en los siguientes términos: “Descentralizar es ceder poder de decisión a portadores que están sometidos a mecanismos de *responsabilidad política* frente a un sistema político en el territorio correspondiente” (Bromberg, 2009: 4)<sup>8</sup>.

Para comprender en su totalidad esta definición, y contextualizarla en el caso colombiano, es necesario mencionar tres conceptos adicionales: el primero es la desconcentración que implica una cesión de poder del nivel central al ente descentralizado, es un elemento político fundamental para poder establecer un equilibrio entre niveles; el segundo es el de la autonomía, según el cual los entes descentralizados podrán decidir el marco de sus actuaciones en función de los recursos factibles a su disposición, respetando, claro está, los mandatos y preceptos constitucionales; finalmente, no se debe olvidar el principio de la delegación de funciones, que implica directamente la asunción de deberes y responsabilidades por parte del ente descentralizado.

En este orden de ideas, la descentralización como proceso implica la generación de actuaciones administrativas tendientes a la desconcentración de decisiones políticas y a la transferencia de recursos para el adecuado cumplimiento de estas, en un marco de responsabilidad administrativa y política. Para hablar de descentralización se requiere entonces, de una voluntad política por parte del nivel central para reconocer un estatus autónomo a los entes descentralizados, los cuales, por su parte, se harán responsables por cada una de sus actuaciones, garantizando de esta forma un equilibrio entre los distintos niveles al interior de un territorio.

8 Según P. Bromberg, la elección popular de alcaldes y otras reformas conexas fueron catalogadas simultáneamente como descentralización, como democratización y como modernización. Democratización tendría el siguiente sentido: (1) Reducción de las restricciones reales para ganar cargos ejecutivos (si las reglas de acceso lo permiten, como en efecto pasó); (2) Aumento del valor del voto puede venir acompañado de mayor participación electoral.

Claramente, lo que está establecido para los municipios en la CP 1991 no corresponde exactamente a tal definición y, por el contrario, indica cierta ambigüedad en la distribución de competencias: Artículo 288: “las 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” (Constitución Política, 1991).

La Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial LOOT, que debería desarrollar estos principios, no ha sido expedida, y un amplio número de proyectos de ley no han surtido trámite en el Congreso de la República. En todo caso, las competencias territoriales asignadas a los niveles subnacionales siguen siendo otorgadas por el nivel nacional, desconociendo los principios de desconcentración y autonomía.

Al municipio, como entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado colombiano, le corresponde prestar los servicios públicos que determine la Ley, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y cumplir las demás funciones que le asignen la Constitución y las leyes (Constitución Política, Artículo 311).

Los departamentos tienen autonomía para la administración de asuntos seccionales y la planificación y promoción del desarrollo económico y social dentro de su territorio... Ejercen funciones administrativas, de coordinación, de complementariedad de la acción municipal... y de prestación de los servicios que determinen la Constitución y las leyes (Constitución Política, Artículo 298).

La distribución de competencias entre niveles territoriales tiene una lógica técnica: se tiende a ceder las atribuciones que se creen posibles de atender en los niveles subnacionales. También tiene una lógica política: las competencias significan poder político, que para esto usualmente es un juego de suma cero –más poderes de decisión de unos significa menos poderes de decisión de otros–. Descentralizar o centralizar es ceder o concentrar poder, y la eficiencia técnica puede sacrificarse en aras a conservar el poder centralizado.

En una perspectiva de equilibrio de poderes entre niveles de gobierno, podría pensarse que más allá de quién gane o pierda, una verdadera des-

centralización debería significar una redistribución tal que cada nivel tenga poderes y atribuciones que correspondan a su ámbito de intervención real y efectiva. En estos términos, las competencias y los recursos podrían redistribuirse para recrear el espacio de poder, en función de la mayor o mejor capacidad para atender las asignaciones normativas, lo que a su vez haría más transparente y factible el control y la evaluación de las acciones de los agentes de cada nivel del gobierno.

Pero esta discusión no ha sido resuelta, incluso podría decirse que ni siquiera ha sido abordada ni adelantada en el caso colombiano, considerando que la ficción descentralista ha llevado a hacer “creer” que ahora hay más poder a nivel local. En sentido estricto, apenas algunas pocas ciudades han logrado deslindarse relativamente de la tutela de la Nación y tomar algunas decisiones que atienden objetivos urbanos y, como es obvio, casi siempre financiadas con recursos propios.

En general, las competencias de los municipios en Colombia se refieren a aquellas que mejoran el control y mitigación de riesgos ambientales, la internalización de externalidades y la capacidad de resolver por su cuenta los problemas de implantación territorial: provisión de servicios públicos domiciliarios, infraestructura urbana y rural, solución de mínimos de vivienda, generación de riqueza para sostenimiento básico y para progresar. En particular, suelo urbano y rural (necesario para la vivienda y como factor de producción), espacios colectivos (espacio público) e infraestructura para todo tipo de interacciones en el territorio, y con las zonas cercanas: aérea, fluvial, marítima, férrea o carretable.

Sin embargo, estas competencias tienen una jurisdicción limitada: los habitantes de una ciudad (y sus gobernantes) están regidos por la Constitución y las leyes de la Nación, y algunas normas establecen límites a los órganos de gobierno local para regular (Bromberg, 2009: 3). En el caso colombiano, los ejemplos más relevantes son:

- Medio ambiente. La legislación nacional impone condiciones mínimas, que las autoridades municipales deben mantener, aunque pueden fijar controles más severos.
- Derecho de Policía. Un Código Nacional de Policía regula las libertades ciudadanas. Contiene principios, pero también reglas que supo-

nen condiciones semejantes en todos los municipios de Colombia. Los órganos de gobierno departamentales, distritales y municipales tienen una jurisdicción residual.

- Orden público. El alcalde es el jefe de Policía de la ciudad aunque, al menos en el caso del alcalde de Bogotá, deba cumplir las órdenes del Presidente de la República. El personal de la Policía asignado a la ciudad y su Comandante reciben órdenes del alcalde, pero también órdenes nacionales. Los cambios en la jerarquía de la Policía son decisiones estrictamente nacionales.
- Impuestos. Los territorios tienen unos impuestos específicos. La Ley le fija unos toques. Los gobiernos locales deciden cuanto cobran entre el nivel inferior y superior del rango legal.
- Endeudamiento. La entidades tienen autonomía para endeudarse, pero dentro de márgenes fijados por la ley.
- Tránsito. El Código Nacional de Tránsito fija las reglas básicas y asigna un margen de acción a las jurisdicciones locales.
- Transporte. Existe un Código Nacional de Transporte. Hay unas normas nacionales sobre el tipo de bus, las tarifas de carga y de transporte urbano de pasajeros, la regulación y el control de las empresas de transporte urbano, y una jurisdicción limitada a los municipios y distritos.

En síntesis, se puede evidenciar la existencia de oportunidades para adelantar profundas transformaciones en la organización territorial del país, que de haberse desarrollado plenamente podrían haber generado un territorio suficiente y adecuadamente ocupado, con relativa autonomía y capacidad institucional en los niveles subnacionales de gobierno, y un aparato productivo diversificado y dinámico.

No obstante, el proceso histórico del país nos muestra por qué no hemos llegado a tal estadio: la existencia de un conflicto armado que se adapta década tras década a las nuevas realidades nacionales, la carencia de presencia del Estado en amplios sectores del territorio nacional, los modelos de desarrollo centrados, en un primer momento, en la exportación de bienes primarios y en uno posterior, en el modelo cepalino enfocado en la protección más que en la productividad; la falta de inversiones

en infraestructura que han dificultado la profundización del mercado interno, los inadecuados arreglos institucionales en las zonas rurales que incentivan el latifundio ocioso o en los mejores casos, la ganadería extensiva, entre otros, han conducido a la concentración de la población de manera creciente en cada vez menos aéreas urbanas, reforzando a su vez el efecto de concentración de la producción de la riqueza en unos pocos polos de desarrollo, lo cual amplía cada vez más la brecha, en términos de generación de recursos a municipios con poca población o con bajas dinámicas económicas, haciéndolos cada vez más dependientes del nivel nacional para el cumplimiento de sus funciones constitucionales.

Por último, no se puede olvidar que el fenómeno político de la centralización casi absoluta del poder y de los recursos corrientes en el nivel nacional de gobierno, al tiempo que los departamentos, en algún momento poderosos Estados Soberanos, apenas si tienen atribuciones, y los municipios, aparentemente depositarios de la descentralización, son controlados casi totalmente por cuenta de los desarrollos legales y el ejercicio de poder del Gobierno nacional (ver anexos 1 y 2). Con este contexto general, a continuación procederemos a analizar en detalle la estructura legal de los municipios en Colombia, para luego dar paso al análisis de la descentralización fiscal en Colombia.

### Capítulo III

## El municipio en Colombia

Las definiciones legales y normativas sobre el municipio en Colombia permiten hacer evidente la gran distancia entre la grandilocuencia del discurso sobre la descentralización y una realidad en la que los municipios apenas ejercen un papel de agentes desconcentrados para ejecutar el gasto ordenado y controlado por el centro, hasta el más mínimo detalle.

En el presente capítulo se describe el municipio, sus autoridades y dependencias, los requisitos para crear un municipio y las competencias en educación y salud, las cuales permiten constatar que la descentralización es más aparente que real, en el caso de los municipios colombianos.

### El municipio en Colombia

Es una entidad territorial creada por la Asamblea Departamental, con arreglo a la Constitución y a la Ley, a la que corresponde:

- Prestar los servicios públicos que determine la Ley.
- Construir las obras públicas que demande el progreso local.
- Ordenar el desarrollo de su territorio.
- Promover la participación comunitaria y el mejoramiento social y cultural de sus habitantes.

El municipio tiene su propia estructura para cumplir tales encargos: una forma de organización de sus autoridades por medio de la que busca garantizar el cumplimiento de las funciones y la prestación de los servicios a su cargo, constituida principalmente por el alcalde y el concejo municipal.

## La Alcaldía municipal

La Alcaldía es el nombre con que se designa al despacho del alcalde, y el conjunto de dependencias o unidades administrativas que dependen de él.

El Alcalde es la primera autoridad política y de policía, jefe de la administración municipal y representante legal del municipio, elegido, lo mismo que los concejales, por el voto popular, para un periodo de cuatro años. La reelección inmediata no está permitida, pero sí para un periodo posterior al siguiente. Sus principales funciones son:

- Cumplir y hacer cumplir la Constitución, las leyes y los decretos del Gobierno, las ordenanzas de la Asamblea y los acuerdos del Concejo.
- Conservar el orden público en el municipio conforme a instrucciones del presidente y del respectivo gobernador.
- Dirigir la acción administrativa del municipio; asegurar el cumplimiento de las funciones y la prestación de los servicios a su cargo; nombrar y remover a los funcionarios bajo su dependencia y a los gerentes o directores de los establecimientos públicos y las empresas industriales o comerciales de carácter local, de acuerdo con las disposiciones pertinentes.
- Presentar oportunamente al Concejo los proyectos de acuerdo sobre planes y programas de desarrollo económico y social, y de obras públicas.
- Ordenar los gastos municipales de acuerdo con el presupuesto.
- Suprimir o fusionar entidades y dependencias conforme a los acuerdos.

## El Concejo municipal

El Concejo es una corporación administrativa de elección popular y de carácter deliberante, encargada de ordenar lo conveniente para la administración municipal, por medio de los actos denominados *acuerdos*. Junto con el alcalde, el Concejo es la expresión de la democracia representativa a nivel local. Sus principales funciones son:

- Reglamentar las funciones y la eficiente prestación de los servicios de la administración municipal.
- Adoptar los correspondientes planes y programas de desarrollo económico social y de obras públicas en el municipio.
- Autorizar al alcalde para celebrar contratos y ejercer *pro tempore* las funciones que corresponden a los concejos.
- Votar los ingresos y los gastos locales.
- Dictar las normas orgánicas de presupuesto municipal y expedir anualmente el presupuesto de rentas y gastos.
- Determinar la estructura de la administración municipal y las funciones de sus dependencias; las escalas de remuneración correspondientes a las diferentes categorías de empleos; crear, a iniciativa del alcalde, establecimientos públicos y empresas industriales y comerciales y autorizar la constitución de empresas de economía mixta.
- Reglamentar los usos del suelo y, dentro de los límites de la Ley, vigilar y controlar las actividades relacionadas con la construcción y enajenación de inmuebles destinados a vivienda.

El Concejo está integrado por concejales, elegidos directamente por los habitantes de sus respectivos municipios, para un período de cuatro años. Su número varía según la población del municipio, entre siete y veintiún miembros en la mayoría de los municipios, y hasta 45 miembros en el caso de Bogotá.

## Las dependencias municipales

Los municipios atienden las funciones, prestan los servicios y ejecutan las obras a su cargo, tanto de manera directa, por medio de sus oficinas y dependencias centrales o de sus entidades descentralizadas, como de otras personas, en virtud de los contratos y asociaciones que para ello se celebren o constituyan. Para tal efecto, el Concejo, a iniciativa del alcalde, define la estructura administrativa del municipio, la cual puede irse adaptando a los requerimientos del desarrollo local. Según las normas vigentes del derecho administrativo, las dependencias oficiales se clasifican de

acuerdo con su grado de autonomía administrativa y presupuestal, el objeto que persiguen y la participación de otros socios, de la siguiente manera:

- Secretarías. Son los despachos que hacen parte de la administración central, de carácter político, encargados de fijar y orientar las políticas públicas.
- Departamentos administrativos. También hacen parte de la administración central, siendo de carácter más técnico que político. Son el soporte para la fijación de las políticas públicas.
- Empresas sociales del Estado. Son creadas por las entidades territoriales, o por la nación, para prestar en forma directa servicios de salud que se sujetan al régimen previsto en las leyes 100 de 1993 y 344 de 1996.
- Sociedades de economía mixta. Son organismos autorizados por la Ley, constituidos bajo la forma de sociedades comerciales con aportes estatales y de capital privado, que desarrollan actividades de naturaleza industrial o comercial, conforme a las reglas de derecho privado, salvo las excepciones que consagra la Ley.
- Empresas industriales y comerciales del Estado. Son organismos creados por la Ley o autorizados por ésta, que desarrollan actividades de naturaleza industrial o comercial y de gestión económica conforme a las reglas del derecho privado, salvo las excepciones que consagra la Ley, y que reúnen las siguientes características: personería jurídica, autonomía administrativa y financiera, capital independiente, constituido totalmente con bienes o fondos públicos comunes, con sus productos, el rendimiento de tasas que perciban por las funciones o servicios que realizan o prestan, y, en los casos autorizados por la Constitución, con contribuciones de destinación especial.

### La creación de un municipio

El Congreso tiene entre sus atribuciones la posibilidad de modificar la división general del territorio, establecer y reformar las divisiones territo-

riales y, en particular, fijar las bases y las condiciones para la creación de municipios (Artículo 76, Constitución Política).

En desarrollo de esas atribuciones, el Congreso expidió la Ley 136 de 1994 –Código de Régimen Municipal–, que en el Artículo 8º define las condiciones que deben concurrir para que una porción del territorio de un Departamento pueda ser erigida en Municipio:

1. Que el área del municipio propuesto tenga identidad, atendidas sus características naturales, sociales, económicas y culturales.
2. Que cuente por lo menos con siete mil (7 000) habitantes y que el municipio o municipios de los cuales se pretende segregar no disminuya su población por debajo de este límite señalado, según certificación del Departamento Administrativo Nacional de Estadística DANE.
3. Que el municipio propuesto garantice, por lo menos, ingresos ordinarios anuales equivalentes a cinco mil (5 000) salarios mínimos mensuales, sin incluir la participación en los Ingresos Corrientes de la Nación.
4. Que el organismo departamental de planeación conceptúe favorablemente, previo a la presentación del proyecto de ordenanza sobre la conveniencia económica y social de la iniciativa y la viabilidad de la nueva entidad, teniendo en cuenta su capacidad física, sus posibilidades económicas, su infraestructura y su identificación como área de desarrollo. El concepto también deberá pronunciarse favorablemente con relación a la conveniencia de la iniciativa para el municipio o municipios de los cuales se segrega el nuevo. En todo caso con la creación de un nuevo municipio no podrá sustraerse más de la tercera parte del territorio del municipio o municipios de los cuales se segrega.

El trámite se inicia con la solicitud que deben presentar los interesados al gobernador del Departamento, quien tramitará el expediente. La Asamblea Departamental estudiará el correspondiente proyecto de ordenanza, a propuesta de sus propios miembros o del gobernador. Si se rechaza el proyecto de ordenanza, se archiva y sólo podrá presentarse una nueva iniciativa en ese sentido, dos años después.



Sin embargo, existen varias excepciones para crear municipios sin el lleno de los requisitos: aquellos territorios que carezcan de medios adecuados de comunicación con la cabecera del distrito o distritos de los cuales forman parte, si el desarrollo de la colonización o la explotación de recursos naturales así lo aconsejan, previo concepto favorable del Departamento Nacional de Planeación. Así mismo, y por razones de conveniencia nacional, podrán crearse municipios en las zonas fronterizas, previo dictamen favorable del presidente de la República.

### Las competencias descentralizadas

Desde mediados de la década de 1980, cuando se inició la descentralización en Colombia, los servicios de educación y salud han estado sometidos a revisiones y reformas estructurales que han tratado de hacer funcionar ambos sistemas, articulando las regulaciones nacionales y la operación local. Sin embargo, la complejidad y requisitos del trámite de certificación en estos servicios, que deben realizar los municipios para asumir el control, hasta donde éste es posible, se expresa en el escaso número de municipios que actualmente manejan de manera directa estos servicios.

#### *Certificación en Educación*

Según el Decreto 2700 de agosto 27 de 2004, los requisitos que un municipio debe acreditar para ser certificado en educación son los siguientes:

- a) Plan de desarrollo municipal armónico con las políticas nacionales: el plan de desarrollo municipal deberá guardar coherencia con las políticas educativas nacionales y departamentales.
- b) Establecimientos educativos organizados para ofrecer el ciclo de educación básica completa: todos los establecimientos educativos estatales del municipio deberán estar organizados en instituciones y en centros educativos en los términos establecidos en el artículo 9º de la ley 715 de 2001, de tal manera que garanticen la continuidad de los

- estudiantes en el proceso educativo y el cumplimiento del calendario académico.
- c) Planta de personal definida de acuerdo con los parámetros nacionales: el municipio deberá elaborar el estudio técnico que justifique la planta de personal, de conformidad con los parámetros técnicos establecidos en las normas vigentes, y remitirlo al departamento con el correspondiente estudio de viabilidad financiera, de acuerdo con las tipologías existentes a la luz de la matrícula reportada en el municipio correspondiente.
  - d) Capacidad institucional para asumir los procesos y el sistema de información del sector educativo: previamente a la solicitud de certificación y con base en los lineamientos del Ministerio de Educación Nacional, el municipio ejecutará el plan de modernización que le permita asumir técnicamente las funciones para la administración del servicio educativo. Una vez culminada la ejecución del plan de modernización, el municipio acreditará que ha implantado los procesos misionales y de apoyo, los sistemas de información adecuados a los mismos y que los responsables los operan de acuerdo con los procedimientos establecidos.

#### *Certificación en Salud*

Los requisitos que un municipio debe acreditar para ser certificado en salud son los siguientes:

1. Organización y puesta en funcionamiento de la dirección local de salud.
2. Organización del régimen de carrera administrativa y expedición del manual de cargos.
3. Transformaciones institucionales indispensables para la prestación de servicios de salud, en particular, dotando a las unidades de salud de personería jurídica y de una estructura administrativa.
4. Celebración de contratos para la prestación de servicios.
5. Creación y organización del fondo local de salud.

6. Afiliación de los empleados a fondos de cesantías, EPS y fondo de pensiones.
7. Organización y puesta en funcionamiento de un sistema básico de información según normas técnicas, y la adopción de los procedimientos para la programación, ejecución, evaluación, control y seguimiento físico y financiero de los programas de salud.
8. Adopción de la metodología para elaborar anualmente, de acuerdo con los criterios elaborados por el departamento, un plan de desarrollo para la prestación del servicio de salud, que permite evaluar la gestión del municipio en cuanto a calidad, eficiencia y cobertura de los servicios.
9. La realización, con la asistencia del departamento respectivo, de los siguientes ajustes institucionales:
  - a. El cumplimiento de los requisitos señalados por la ley 10 de 1990 en su artículo 37 y, en forma especial, la creación de las unidades hospitalarias y de prestación de servicio de acuerdo con las disposiciones legales sobre la materia.
  - b. La determinación de la estructura de planta de personal, de acuerdo con lo previsto en el artículo 6 de esa ley. Las plantas de personal se discriminarán en las de dirección municipal de salud y la de las entidades descentralizadas de prestación de servicios, de conformidad con las disposiciones legales sobre la materia.

Como puede apreciarse en los anexos, la legislación colombiana es bastante detallada en cuanto a las atribuciones y responsabilidades que posee el municipio en el marco de la organización estatal. No obstante, una mirada crítica de la taxonomía municipal en Colombia nos permite apreciar la dependencia que existe en la gran mayoría de los municipios con el nivel central: en 2007 cerca del 94% de los municipios se encontraban en las categorías 4 a 6, es decir, eran municipios con muy poca población o que tenían ingresos corrientes de libre destinación muy bajos. Esto es claro si se tiene en cuenta lo expuesto en los capítulos anteriores. En este sentido, los ingresos de estos municipios, la mayoría de las veces, se reducen a las transferencias que hace el nivel central a través del Sistema General de Participaciones, del cual se entrará en detalle en el capítulo V. Para el caso del sector de educación, la situación es muy clara: en 2006

existían ochenta entidades territoriales certificadas, de estas, 32 eran del nivel Departamental –la totalidad de estos–, es decir, que en ese año únicamente habían 48 municipios certificados en educación (ya sea por sus ingresos corrientes o porque contaban con más de cien mil habitantes). A la fecha existen 94 entidades territoriales certificadas en educación en Colombia, 14 de las cuales lo hicieron en los últimos cuatro años, lo que les permite a estos municipios que accedieron a la certificación poder administrar directamente los recursos para educación. Esto nos deja con más de 1 000 municipios a lo largo y ancho del país que dependen de la coordinación del nivel departamental para hacer las inversiones municipales del sector educativo, con lo cual se pone en duda la profundidad de la descentralización en el país.

En el siguiente capítulo se analizará en detalle el proceso histórico de la normatividad en torno a la descentralización fiscal, para luego en el capítulo V detallar la contrarreforma centralizadora que ha vivido el país desde la década del 2000.



### Anexo 3 Competencias de los municipios

#### Competencias de los municipios en educación

<b>Distritos y Municipios certificados</b>	Dirigir, planificar y prestar el servicio educativo en los niveles de preescolar, básica y media, en condiciones de equidad, eficiencia y calidad.	
	Administrar y distribuir entre los establecimientos educativos de su jurisdicción los recursos financieros provenientes del SGP, destinados a la prestación de los servicios educativos a cargo del Estado.	
	Administrar las instituciones educativas, el personal docente y administrativo de los planteles educativos.	
	Mantener la actual cobertura y propender a su ampliación.	
	Evaluar el desempeño de rectores y directores, y de los directivos docentes.	
	Ejercer la inspección, vigilancia y supervisión de la educación en su jurisdicción, en ejercicio de la delegación que para tal fin realice el presidente de la República.	
	Prestar asistencia técnica y administrativa a las instituciones educativas, cuando a ello haya lugar.	
	Administrar el Sistema de Información Educativa Municipal o Distrital y suministrar la información al departamento y a la Nación con la calidad y en la oportunidad que señale el reglamento.	
	Promover la aplicación y ejecución de los planes de mejoramiento de la calidad en sus instituciones.	
	Vigilar la aplicación de la regulación nacional sobre las tarifas de matrículas, pensiones, derechos académicos y cobros periódicos en las instituciones educativas.	
<b>Municipios no certificados</b>	Administrar y distribuir los recursos del SGP que se le asignen para el mantenimiento y mejoramiento de la calidad.	
	Trasladar plazas y docentes entre sus instituciones educativas, mediante acto administrativo debidamente motivado.	
	Podrán participar con recursos propios en la financiación de los servicios educativos a cargo del Estado y en las inversiones de infraestructura, calidad y dotación.	
	Suministrar la información al departamento y a la Nación con calidad y oportunidad.	
<b>Competencias de los municipios en salud</b>		
<b>Dirección del sector en el</b>	Formular, ejecutar y evaluar planes, programas y proyectos en salud, en armonía con las políticas y disposiciones del orden nacional y departamental.	
	Gestionar el recaudo, flujo y ejecución de los recursos con destinación específica para salud del municipio, y administrar los recursos del Fondo Local de Salud.	
	Gestionar y supervisar el acceso a la prestación de los servicios de salud para la población de su jurisdicción.	

<b>Municipios y Distritos</b>	<b>ámbito municipal</b>	Impulsar mecanismos para la adecuada participación social y el ejercicio pleno de los deberes y derechos de los ciudadanos en materia de salud y de seguridad social en salud.
		Adoptar, administrar e implementar el sistema integral de información en salud, así como generar y reportar la información requerida por el Sistema.
		Promover planes, programas, estrategias y proyectos en salud y seguridad social en salud para su inclusión en los planes y programas departamentales y nacionales.
	<b>Aseguramiento de la población al Sistema General de Seguridad Social en Salud</b>	Financiar y cofinanciar la afiliación al Régimen Subsidiado de la población pobre y vulnerable y ejecutar eficientemente los recursos destinados a tal fin.
		Identificar a la población pobre y vulnerable en su jurisdicción y seleccionar a los beneficiarios del Régimen Subsidiado, atendiendo las disposiciones que regulan la materia.
		Celebrar contratos para el aseguramiento en el Régimen Subsidiado de la población pobre y vulnerable y realizar el seguimiento y control directamente o por medio de interventorías.
		Promover en su jurisdicción la afiliación al Régimen Contributivo del Sistema General de Seguridad Social en Salud de las personas con capacidad de pago y evitar la evasión y elusión de aportes.
	<b>Salud pública</b>	Adoptar, implementar y adaptar las políticas y planes en salud pública de conformidad con las disposiciones del orden nacional y departamental, así como formular, ejecutar y evaluar el Plan de Atención Básica municipal.
		Establecer la situación de salud en el municipio y propender por el mejoramiento de las condiciones determinantes de dicha situación.
	<b>Municipios no certificados</b>	<b>Distritos y municipios de categoría especial, 1°, 2° y 3°</b>
Vigilar las condiciones ambientales que afectan la salud y el bienestar de la población, generadas por ruido, tenencia de animales domésticos, basuras y olores, entre otros.		
Vigilar en su jurisdicción la calidad del agua para consumo humano; la recolección, transporte y disposición final de residuos sólidos; manejo y disposición final de radiaciones ionizantes, excretas, residuos líquidos y aguas servidas; así como la calidad del aire.		

			Formular y ejecutar las acciones de promoción, prevención, vigilancia y control de vectores y zoonosis.
		Distritos y municipios de categoría especial, 1°, 2° y 3°	Ejercer vigilancia y control sanitario en su jurisdicción, sobre los factores de riesgo para la salud, en los establecimientos y espacios que puedan generar riesgos para la población, tales como establecimientos educativos, hospitales, cárceles, cuarteles, albergues, guarderías, ancianatos, puertos, aeropuertos y terminales terrestres, transporte público, piscinas, estadios, coliseos, gimnasios, bares, tabernas, supermercados y similares, plazas de mercado, de abasto público y plantas de sacrificio de animales, entre otros.

Fuente: Ley 715 de 2001.

## Capítulo IV

### La descentralización fiscal

El proceso de descentralización fiscal en Colombia en realidad apenas se ha limitado a la cesión de algunas rentas con destinación específica, y a la asignación de competencias y su respectivo financiamiento a los gobiernos locales. En la práctica, el proceso sólo ha significado desconcentrar la ejecución del gasto público nacional.

Si bien la historia de la descentralización fiscal parece extensa, las evidencias demuestran que las reformas fiscales introducidas por la CP 1991 y sus leyes reglamentarias no se orientaron a otorgar y procurar un elevado grado de autonomía fiscal a los gobiernos locales. Más bien pretendían mejorar la efectividad del gasto público del Gobierno nacional mediante la asignación de un importante volumen de recursos a las regiones.

Pero si bien la descentralización fue apenas aparente, ello no impidió atribuirle la crisis fiscal del Gobierno nacional y reversar, durante la década del 2000, buena parte de las normas constitucionales y legales expedidas en la década de 1990.

En la actualidad, y salvo algunas excepciones de ciudades que han obtenido una relativa autonomía, explicada por su fortalecimiento tributario, el grado de dependencia de las transferencias de la Nación es muy elevado en la mayoría de los municipios y departamentos colombianos.

#### Antecedentes

En los sistemas centralizados, las políticas de *descentralización fiscal* apenas generan algún cambio en el monto o el ritmo de crecimiento de las transferencias del Gobierno central hacia los gobiernos subnacionales, lo que, al final de cuentas, aumenta la dependencia de las entidades territo-

riales de esta fuente, tal como sucedió en el caso colombiano. En Colombia los gobiernos departamentales y municipales no tienen autonomía para establecer impuestos y, aunque el Congreso les ha transferido una parte de los impuestos, también ha mantenido su atribución exclusiva para establecer las bases gravables y los rangos de tarifas, así como para definir por ley la destinación específica de los mismos, y mantener bajo el control del Gobierno nacional las decisiones sobre variables críticas para el gasto público.

Los antecedentes inmediatos de la descentralización fiscal, que se inició formalmente con la Ley 14 de 1893, se encuentran en la década del sesenta, cuando se adelantaron diversas reformas administrativas y fiscales orientadas a la modernización del estado colombiano. Entonces, se vio la conveniencia de descentralizar los servicios de salud y educación primaria por medio de la creación de un sistema de transferencias del Gobierno central hacia los departamentos, los territorios nacionales y el Distrito Especial de Bogotá (hoy Distrito Capital).

- Por medio del Acto Legislativo No. 1 de 1968 se creó un sistema denominado situado fiscal, que luego se reglamentó mediante la Ley 46 de 1971, según el cual el monto de la transferencia correspondía a un porcentaje de los ingresos ordinarios de la Nación. El criterio de distribución era simple: del total de recursos a transferir, 30% se repartía en partes iguales entre las diferentes entidades beneficiarias y 70% en proporción a la población de cada una de ellas.
- La Ley 33 de 1968 estableció un sistema de participación en el recaudo del impuesto a las ventas para los departamentos, los municipios y el distrito especial. Estos recursos fueron, en un comienzo, de libre destinación, pero en la década de 1970 se dictaron normas para su destinación específica (Ley 22 de 1973 y Ley 43 de 1975).

Este sistema de transferencias no significó un cambio del esquema centralista que, por el contrario, se fortaleció: el Gobierno nacional concentró de nuevo la administración y los pagos de salud y educación básica, a través de la creación de los Fondos Educativos Regionales (FER) y los Servicios Seccionales de Salud (SSS), entidades descentralizadas (en reali-

dad desconcentradas, pues a pesar de que estaban ubicadas en las distintas regiones del país, el Gobierno nacional tenía mucha influencia en las decisiones que se tomaban en ellas), cuya función era ejecutar el gasto nacional en educación y salud, en los departamentos y municipios. Esta recentralización se concretó con la reorientación hacia estas entidades de los recursos del situado fiscal, que antes se transferían directamente a los departamentos y municipios.

Durante el Gobierno de Alfonso López Michelsen (1974-1978) se planteó el primer intento serio de redistribución de competencias entre los diferentes niveles del gobierno. En este período se presentó un proyecto de Acto Legislativo que tenía como fin convocar una Asamblea Constituyente que abordara las reformas administrativas y fiscales que estaban siendo necesarias para estabilizar las finanzas regionales, por medio del fortalecimiento de las rentas propias y mejorar la administración del territorio con la redefinición de competencias de los departamentos y municipios. Aunque dicho proyecto de Reforma Constitucional no se aprobó, con el mismo quedaron sentadas las bases para las reformas que ocurrirían en la década siguiente.

### La década de 1980

Este esfuerzo apenas se continuó en la administración siguiente, de Julio César Turbay Ayala (1978-1982), si bien en el diagnóstico del Plan de Integración Nacional (PIN) se reconoció que, de un lado, el centralismo era excesivo y, de otro, el nivel de autonomía territorial muy bajo. En consecuencia, el PIN incluyó la descentralización como un objetivo de política económica y un instrumento para promover la autonomía fiscal local y regional, con el propósito de reducir la dependencia de los departamentos y los municipios de las transferencias nacionales, y generar un mayor esfuerzo tributario territorial. Adicionalmente, en este Gobierno se tomaron algunas medidas administrativas para desconcentrar funciones (decretos 2274 y 2275 de 1978).

Un impulso de gran importancia para la descentralización provino del informe final de la Misión sobre Finanzas Intergubernamentales en Co-

lombia (Bird, 1981), en el cual se presentó un diagnóstico detallado de la situación fiscal, que enfatizaba en los problemas que se registraban en el mecanismo de transferencias entre los niveles de gobierno y para la eficiencia económica del gasto público. Al respecto, proponía modificar el sistema de transferencias nacionales y los mecanismos de financiación de los departamentos y municipios, y adoptar medidas que llevaran al auto-financiamiento de los municipios grandes, manteniendo un sistema de transferencias para localidades medianas y pequeñas, tomando siempre en cuenta un criterio adicional de esfuerzo fiscal.

Pero en realidad, fue la administración del presidente Belisario Betancur (1982-1986) la que adelantó las primeras reformas tendientes a la descentralización.

- La Ley 14 de 1983, que fue la norma inicial, tenía por objeto elevar el nivel de recaudos territoriales por medio de la simplificación y racionalización del sistema tributario de los departamentos y municipios. Esta reforma se adoptó cuando se registraba un grave deterioro en las finanzas del Gobierno nacional central a consecuencia del elevado crecimiento del gasto corriente.
- La Ley 12 de 1986 determinó el aumento progresivo en la participación municipal sobre el recaudo del impuesto al valor agregado (IVA): del 30,5% en 1986 al 50% a partir de 1993, así como su asignación a gastos de funcionamiento e inversión de las entidades territoriales. Sin embargo, la cesión de recursos no se acompañó de mayor autonomía, considerando que la ley estableció, de manera expresa, la destinación específica de tales recursos y condicionó la transferencia al esfuerzo fiscal registrado en el recaudo del impuesto predial, mientras que el mecanismo para hacerlo, la actualización catastral, se mantenía bajo el manejo del Gobierno nacional, y sometida al ritmo que imponían, aún imponen, los recursos disponibles para tal fin.

Al comienzo del Gobierno de Virgilio Barco Vargas (1986-1990) se presentó el informe de la Comisión del Gasto Público, en el cual se resaltaba el desbalance fiscal del Gobierno central, la ineficiencia del gasto público, las limitaciones del estatuto orgánico del presupuesto y la inflexibi-

lidad del gasto, en particular, por la existencia de una serie de rentas de destinación específica. El informe analizó los problemas de las finanzas nacionales, pero sólo de manera marginal abordó el tema de la descentralización fiscal, sobre la cual únicamente se planteó la necesidad de redefinir funciones y de trasladar algunas responsabilidades de gasto a los municipios.

En síntesis, las reformas fiscales de la década de 1980 se orientaron a dos objetivos: el primero, descongestionar el presupuesto nacional de algunas responsabilidades de gasto territorial, para tratar de corregir el desbalance de las finanzas nacionales y, el segundo, ampliar la cobertura y mejorar la calidad y la eficiencia del gasto público nacional. El gasto que se realizaba en las regiones se correspondía, en buena medida, con el poder relativo de éstas sobre las decisiones del gasto público nacional, hecho que generó reacciones de la población en contra de este esquema de asignación y de la falta de presencia estatal en muchas regiones del país.

Aunque en esta década no se registraron transformaciones relevantes en materia de descentralización fiscal, en términos políticos se dio un paso importante al adoptar la elección popular de alcaldes en 1986. Esta reforma representó una oportunidad para la participación de la ciudadanía en la toma de decisiones locales y, en teoría, se encaminaba a disminuir la distancia entre el ciudadano y su gobernante, con el propósito de fortalecer la responsabilidad política local y promover el uso eficiente de los recursos.

### La década de 1990

Esta década empezó en medio de una situación de crisis política e institucional que culminó en la convocatoria de una Asamblea Nacional Constituyente en 1990, y en la expedición de una nueva Constitución Política, en 1991. El propósito de la nueva Carta Política, según los constituyentes, era recuperar la credibilidad en las instituciones, incorporar mecanismos de participación directa del pueblo en la toma de decisiones y hacer más eficiente la administración pública.

En relación con la descentralización fiscal, la nueva Constitución Política y las normas reglamentarias que se expidieron para desarrollarlas,

aumentaron el volumen de transferencias del Gobierno central hacia los departamentos y municipios, y redefinieron las funciones de los distintos niveles de gobierno, aumentando las responsabilidades de las entidades territoriales. Es importante anotar que, en términos políticos, se estableció la elección popular de gobernadores, el tarjetón, la financiación de campañas y las consultas populares a nivel territorial.

Los artículos 356 y 357 de la CP 1991 definieron el marco general, de un lado, para la asignación de funciones entre los gobiernos subnacionales y, de otro, para la distribución de las transferencias del Gobierno nacional hacia las entidades territoriales.

- Artículo 356: definió el destino de los recursos del situado fiscal y los parámetros para su distribución entre los gobiernos departamentales y los distritos especiales. También estableció que “no se podrán descentralizar responsabilidades sin la previa asignación de los recursos fiscales suficientes para atenderlas”. Es importante anotar que en este artículo no se fijó el porcentaje de los ingresos corrientes que constituye el situado fiscal.

El 15% del situado se distribuirá en partes iguales entre los departamentos, el distrito capital y los Distritos de Cartagena, Santa Marta y Barranquilla. El resto se asignará en proporción al número de usuarios actuales y potenciales de los servicios de salud y educación, teniendo en cuenta, además, el esfuerzo fiscal ponderado y la eficiencia administrativa de la respectiva entidad territorial (CP 1991, Art. 356).

- Artículo 357: estableció los porcentajes de los ingresos corrientes de la Nación que deben transferirse a los municipios y otras entidades territoriales, y estableció algunos criterios para su distribución. Aunque en el artículo se dice que las “participaciones” municipales se destinan a la inversión social, no definió los programas específicos a los cuales asignar tales recursos.

[...] sesenta por ciento –de las participaciones– se distribuirá en proporción directa al número de habitantes con necesidades básicas insatisfechas

y al nivel relativo de pobreza de la población del respectivo municipio; el resto en función de la población total, la eficiencia fiscal y administrativa y el progreso demostrado en calidad de vida... [...] la participación de los municipios en los ingresos corrientes de la Nación se incrementará, año por año, del catorce por ciento de 1993 hasta alcanzar el veintidós por ciento como mínimo en el año 2002 (CP 1991, Art. 357).

Después de promulgada la CP 1991 se adelantaron reformas legales en todas las materias de interés del Estado: ambiental, social (laboral, salud, pensional), económica, fiscal (tributaria, presupuestal, de endeudamiento), administrativas (contratación, carrera administrativa), de planeación, de los servicios públicos, de la justicia, de la política, entre muchas otras. Sin embargo, en un país donde todo problema pasa por la expedición de una ley, es cuando menos extraño que justamente la única reforma que no se abordó fue la del ordenamiento territorial, que habría definido las pautas para rehacer la arquitectura institucional, incluyendo de manera suficiente el precepto de la *descentralización y autonomía de las entidades territoriales*. En consecuencia, todas las reformas se adelantaron sin que se contara con una Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial LOOT, tal como lo ordenó el Artículo 288 de la CP 1991 y, nuevamente primó la visión centralista, al construir el andamiaje legal que desarrollaba la Carta Magna.

### Las leyes posteriores a la CP 1991

Ley 60 de 1993. Definió las funciones de los departamentos y municipios, la distribución territorial del situado fiscal y de las participaciones y los criterios que debían atender las entidades territoriales para la asignación de los recursos transferidos por la nación.

Para el situado fiscal, la Ley 60 estableció que el 15% de la transferencia se distribuía en partes iguales entre los departamentos y los distritos especiales, y el 85% restante de acuerdo con una fórmula que tenía en cuenta *criterios de eficiencia fiscal y administrativa y la demanda actual y potencial de los servicios de salud y educación por parte de la población*.

La ley también señaló que en 1994, 1995 y 1996 la participación del situado en los ingresos corrientes debía ser como mínimo el 23%, 23,5% y 24,5%, respectivamente. Con relación a la destinación de estos recursos, fijó que el 60% debía destinarse a educación, el 20% a salud y el 20% restante a salud y educación, dependiendo de las prioridades de las entidades encargadas de estos servicios. La definición del destino del gasto era más específica aún: del 20% asignado a salud, el 50% 'cómo mínimo' debía destinarse al primer nivel de atención, y de estos recursos al menos el 5% a prevención de la enfermedad y al fomento de la salud.

Respecto a las transferencias a los municipios, la Ley 60 estableció que el 5% de total de los recursos se asignaría a municipios con menos de 50 000 habitantes, y el 1,5% a los municipios ribereños del río Magdalena. En cuanto a los resguardos indígenas, recibirían el valor obtenido al multiplicar la transferencia per cápita por la población del resguardo. Una vez descontadas estas asignaciones, el monto restante se distribuía así: 40% con base en el número de habitantes con necesidades básicas insatisfechas NBI, 20% en proporción al grado de pobreza relativa de las municipalidades, 22% en proporción a la población, y 18% en proporción a indicadores de eficiencia fiscal y administrativa y de NBI. Con respecto a la destinación de los recursos, 30% a educación, 25% a salud, 20% a agua potable y saneamiento básico –cuando no se haya cumplido la meta de cobertura de un 70% de la población–, 5% a educación física, recreación, deporte, cultura y aprovechamiento del tiempo libre, y 20% a libre inversión, de acuerdo con la participación para sectores sociales mencionada en el artículo 21 de la misma ley.

Además de las transferencias establecidas por la Constitución y la Ley 60, durante la década del noventa se incentivó el mecanismo de la *cofinanciación* que consistía en la financiación compartida por parte del Gobierno Nacional de proyectos de carácter regional. Este mecanismo se desarrolló a través de los Fondos de Inversión Social (FIS), de Desarrollo Rural (DRI), de Infraestructura Urbana (FIU) y de Infraestructura Vial (FIV). Sin embargo, la importancia de este mecanismo declinó a medida que la crisis fiscal y las prioridades de gasto de la Nación redujeron los recursos disponibles para la inversión conjunta con las entidades territoriales.

### La década de 2000

El impacto más importante del proceso de descentralización fiscal se registró en la ejecución del gasto público: los gobiernos subnacionales pasaron de ejecutar el 23% del gasto público del país en 1984 al 42% en 2000. No obstante este avance, debe anotarse que el recaudo tributario continuó siendo realizado, en su gran mayoría, por el gobierno central y, como se señaló anteriormente, el gasto está definido por la ley y bajo un control nacional muy elevado.

En efecto, para el año 2000 aproximadamente el 80% de los ingresos tributarios fueron recaudados por el Gobierno nacional. Es más, después de la CP 1991 la Nación realizó 18 reformas tributarias, con lo que capturó todo el espacio fiscal del país, sin dejar mayor espacio para los gobiernos territoriales a los que, como ya se dijo, ni siquiera se les actualizó el estatuto tributario.

Como consecuencia de lo anterior, se consolidó una alta dependencia de las transferencias del Gobierno central por parte de los gobiernos subnacionales: más del 50% de los gastos de los departamentos y municipios eran financiados con dichas transferencias en 2000.

Lo anterior no evitó que se atribuyera a la descentralización y a las entidades territoriales parte del problema fiscal de la Nación, y se introdujeran reformas constitucionales y legales para corregir el mismo.

### La reforma a la CP 1991

El deterioro de la situación fiscal de Colombia en los años noventa fue significativo. El déficit fiscal del Gobierno central, de acuerdo con el CONFIS, pasó de representar el 0,3% del PIB en 1990 al 7,6% en 1999. Por su parte, el déficit de los gobiernos subnacionales pasó del 0,3% del PIB al 0,6%, en el mismo período. Adicionalmente, la deuda de los diferentes niveles de gobierno se incrementó significativamente: la del Gobierno central creció del 16,5% del PIB en 1990, al 40% en 2000, y casi al 50% en 2009, mientras que la de los departamentos lo hizo del 0,4% al 1,3% y la de los municipios del 0,7% al 2%, en el mismo periodo.



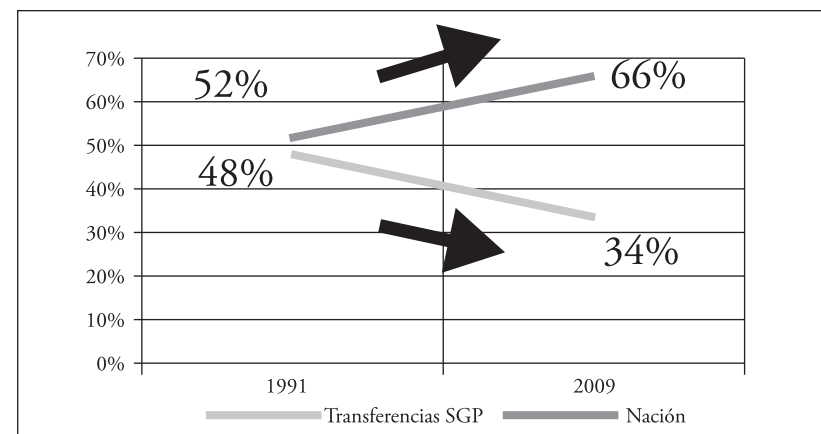
La preocupación por el deterioro fiscal generó diferentes investigaciones durante la segunda parte de la década de 1990 y, en particular, condujo a la creación de la Comisión de Racionalización del Gasto y Finanzas Públicas, en 1995. Los estudios coincidían en señalar que el deterioro de la situación fiscal del Gobierno nacional era causado, de una parte, por las mayores transferencias y, de otra, por el fracaso del Gobierno central en reducir el nivel de gasto de manera proporcional a los ingresos que transfería al nivel subnacional (Bonnet, 2006: 9).

Pero si bien se reconocía que parte del problema no estaba causado por las entidades territoriales sino por la reticencia de la Nación a reducir su tamaño conforme avanzaba la descentralización, fue sobre ésta que se aplicaron los correctivos.

Para tratar de recuperar el equilibrio fiscal, se consideró necesario conseguir la estabilidad de las transferencias, a las cuales se les impuso un crecimiento máximo, al tiempo que se creó un nuevo marco legal para la asignación de los recursos. La reforma, que se aprobó en junio de 2001, creó el Sistema General de Participaciones (SGP), en el cual se integraron en una sola bolsa, todas las transferencias existentes. Simultáneamente se estableció un nuevo marco de descentralización, por medio de la Ley 715 del 2001, en la que se fijaron nuevas reglas sobre competencias y recursos entre los distintos niveles de gobierno.

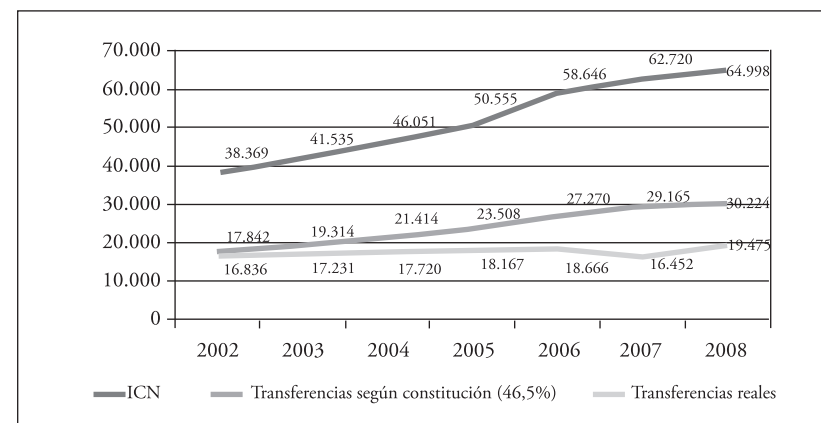
Teniendo en cuenta esta síntesis histórica, en el capítulo V se expondrá en detalle todo lo relacionado con el paquete de reformas implementado en Colombia durante la primera década del siglo XXI, que apeló al creciente déficit fiscal del país al finalizar la década de 1990, para justificar los cambios en los elementos esenciales de la descentralización fiscal, emanados del proceso constituyente de 1991. Del mismo modo, se dejará de manifiesto el carácter sectorial contenido en las reformas, que se convirtió en un pilar fundamental para la centralización de los procesos de decisión e implementación de políticas públicas en Colombia, que culminó en una desconcentración del gasto por parte del Gobierno central, y dejó a las entidades territoriales, con meras funciones de ejecución.

**Gráfico 1**  
Distribución de los ingresos corrientes de la Nación



Fuente: Ministerio de Hacienda, 2009.

**Gráfico 2**  
Evolución de las transferencias. Precios constantes 2008



Fuente: Ministerio de Hacienda, 2009.

## Capítulo V

### La recentralización fiscal

#### Las leyes de la recentralización

Las dificultades de la descentralización, causadas en lo fundamental por la resistencia del Gobierno central a reducir su tamaño y entregar las competencias y los recursos a las entidades territoriales, terminaron convirtiendo a la descentralización en la explicación más utilizada para dar cuenta de los problemas fiscales del nivel nacional, y en el objeto permanente de las reformas justificadas por los objetivos nacionales de estabilidad fiscal y ordenamiento económico.

La década de 2000 fue intensa en reformas constitucionales y legales que buscaban reducir el ritmo y la intensidad de la descentralización, tanto en términos fiscales como políticos, a la par que se fortalecía el Gobierno nacional y, en particular, el presidencialismo que terminó copando todos los espacios democráticos en Colombia.

A continuación se presenta una síntesis de los principales aspectos contemplados en las normas dictadas para reformar, en realidad reversar, el proceso de descentralización fiscal en la última década.

- Ley 549 de 1999: dictó las normas encaminadas a resolver los problemas del pasivo pensional de las entidades territoriales y señaló las fuentes que financiarían dicho pasivo. Para administrar tales recursos, creó el Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales –FONPET, administrado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público. En la práctica, el Gobierno nacional al momento de girar las transferencias que le corresponden a cada entidad, descuenta lo correspondiente a pensiones para trasladarlo a este fondo.
- Ley 617 de 2000: realizó una categorización de las entidades territoriales (departamentos, distritos y municipios), de acuerdo con su pobla-

ción e ingresos corrientes de libre destinación y con su capacidad de gestión administrativa y fiscal. En correspondencia con las categorías definidas, la ley dictó normas, entre otras, dirigidas al saneamiento fiscal y a la racionalización de los gastos en los fiscos territoriales, a la creación de reglas para la transparencia de la gestión territorial y a establecer condiciones para la creación de municipios. También permitió a la Nación otorgar garantía al endeudamiento de tales entidades, sujeto a que las contrataciones de créditos nuevos se destinaran a programas de ajuste fiscal. La expedición de esta ley puso nuevamente de manifiesto la concepción centralista en el manejo de las finanzas públicas.

- Acto Legislativo 01 de 2001: creó el Sistema General de Participaciones –SGP– de los departamentos, distritos y municipios. El monto inicial del SGP se estimaría tomando en cuenta los recursos transferidos por la Nación a las entidades territoriales por concepto de situado fiscal, participación de los municipios en los ingresos corrientes de la Nación y transferencias complementarias. Definió que el SGP se incrementaría anualmente en un porcentaje igual al promedio de la variación porcentual de los ingresos corrientes de la nación durante los cuatro años anteriores. Además, se creó un régimen transitorio en materia de crecimiento del SGP para el período 2002-2008: entre 2002-2005, el incremento real anual sería del 2% y entre 2006-2008 sería del 2,5%. Por último, el Acto Legislativo definió los criterios a tener en cuenta para la expedición de la ley que reglamentaría la distribución de los recursos del SGP.
- Ley 715 de 2001: estableció las normas orgánicas en materia de competencias y recursos, atendiendo lo definido en el Acto Legislativo 01 de 2001. Del total, un 4% corresponde a asignaciones especiales: 0,52% para los resguardos indígenas, 0,08% para los distritos y municipios con límites con el río Magdalena, 0,5% para a los distritos y municipios para programas de alimentación escolar y 2,9% para el FONPET. El 96% de los recursos restantes se debe distribuir entre tres componentes: sistema educativo (58,5%), sector salud (24,5%) y propósito general (17%).

En relación con la educación, la Ley 715 determina que los recursos se transfieren considerando la población atendida, la población por



atender en condiciones de eficiencia y un factor de equidad que se reparte con un indicador de pobreza. Anualmente, el Gobierno nacional fija la asignación por alumno, según las diferentes tipologías educativas. En comienzo, la asignación se multiplicó por la población atendida en cada municipio y distrito, conformando la primera base de la transferencia educativa. El saldo de los recursos disponibles se distribuye teniendo en cuenta los otros dos criterios mencionados. La ley contempla que los recursos sean transferidos directamente a los distritos y municipios certificados. En caso de que no estén certificados, los recursos serán enviados al departamento respectivo.

Respecto al sector salud, la Ley 715 establece que los recursos del SGP se destinan a financiar tres componentes de gastos: subsidios a la demanda, prestación de servicios de salud a población pobre no cubierta por los subsidios a la demanda y acciones de salud pública definidas como prioritarias por el Gobierno nacional. Para calcular los valores a transferir en el primero y tercer componente, se deben considerar los valores asignados a cada uno en el año anterior. Los subsidios a la demanda se incrementan en la inflación causada, más el crecimiento real de los recursos del SGP para salud, y las acciones de salud pública se incrementan en la inflación. Para el segundo componente, el monto global a transferir se define restando de los recursos del SGP para salud lo que corresponde a subsidios a la demanda y acciones de salud pública.

Para la distribución de los subsidios a la demanda, se calcula una transferencia promedio per cápita, que resulta de dividir el monto a transferir estimado por el número de población atendida en el país. Los recursos se transfieren multiplicando el valor per cápita por la población atendida en cada entidad territorial en la vigencia precedente. Para el segundo componente, la población pobre no cubierta por el subsidio de demanda, se utiliza un procedimiento similar pero considerando la población pobre por atender, en lugar de la atendida. Los recursos para financiar los eventos de salud pública se distribuyen teniendo en cuenta la población por atender, un criterio de equidad y uno de eficiencia administrativa.

Sobre la participación de propósito general, la Ley 715 señala que tales recursos se distribuyen así: 40% según la pobreza relativa, 40% en proporción a la población urbana y rural, 10% por eficiencia fiscal y 10% por eficiencia administrativa.

Como se observa, todas estas transferencias tienen sus destinaciones específicas previamente establecidas por la Ley, que define en qué proporción, en qué sector y en qué componente se deben realizar los gastos con los recursos transferidos, lo que indudablemente contraría la descentralización y limita la autonomía de las entidades territoriales para decidir la destinación de los recursos que reciben. También la reglamentación define que los municipios clasificados en las categorías Especial 1ª, y 2ª, es decir, los mayores e intermedios, podrán destinar libremente un porcentaje (28%) de los recursos recibidos por la participación de propósito general.

Según Martha Yaneth Sandoval Salazar, la Ley 715 de 2001 cambió el sentido de la descentralización, es decir su sentido territorial, y le incorporó la dimensión sectorial:

Desde allí la descentralización se ha estructurado desde principios centralistas, toda vez que siendo lo sectorial el eje central para la definición de competencias y asignación de recursos, se impone una estructura administrativa homogénea para todos los territorios y la distribución sectorial de los recursos convierte a los municipios en ejecutores y no hacedores de política pública. El énfasis sectorial ha permitido que al Gobierno central controle el creciente de competencias y recursos. En consecuencia, los municipios que se han concebido como punto de partida del desarrollo se les ha relegado al rol de ejecutores de las decisiones del Gobierno central, en servicios como la educación y la salud, competencias que hasta hoy destacan como las más importantes transferidas a las municipalidades colombianas (2009: 1).

- Acto Legislativo No. 4 de 2007: Se modifican por tercera vez los artículos 356 y 357, sobre el Sistema General de Participaciones, para ampliar el período del mismo, del 2008 hasta el 2016. Tales modificaciones han tenido como objetivo limitar la autonomía administrativa, reducir los recursos y controlar el gasto de las entidades territoriales.

El acto legislativo N.º 4 de 2007 y la Ley 1176 de 2007, por medio de los cuales se reformaron los artículos 346 y 347 de la Constitución Política de Colombia, no sólo significaron una reducción de los recursos del SGP para las entidades territoriales, sino también la sustracción de la participación para agua potable y saneamiento básico de la participación de propósito general, y la introducción de criterios sectoriales y no territoriales para su manejo, que ahora está sujeto a las disposiciones de política sectorial nacional, y no a la política local, como correspondería en virtud de la autonomía de las entidades territoriales.

Los Planes Departamentales de Agua –PDA– son un claro ejemplo del impacto recentralizador de tales definiciones normativas (Sandoval, 2009: 2): De un lado, la participación de los municipios en las definiciones de política de agua potable y saneamiento básico es marginal, se reduce a la presencia de dos alcaldes en representación de los municipios y/o distritos en el comité directivo, que es la máxima instancia de decisión y coordinación interinstitucional del PDA, y que además del gobernador del respectivo departamento y un delegado del mismo, responsable de los asuntos relativos a los servicios mencionados, está conformado por un delegado del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, un delegado del Departamento Nacional de Planeación y un delegado de cada autoridad ambiental con jurisdicción en los municipios del departamento respectivo. De otro lado, las autoridades locales tienen poca autonomía financiera sobre los recursos del SGP y de las regalías destinados a agua potable y saneamiento básico, considerando que la participación y entrega de contrapartidas para el cumplimiento de los PDA están condicionadas a la cesión de sus recursos del Sistema General de Participaciones pertenecientes a saneamiento básico y agua potable, al compromiso de asignar vigenias futuras para la ejecución y desarrollo del PDA y, si los recursos no fueran suficientes, al compromiso de disponer de recursos adicionales –empréstitos con la banca nacional o multilateral con las garantías y contragarantías del municipio o distrito que resulten necesarias–.

- Decreto 28 de 2008.- Para completar el ciclo de contrarreformas a la descentralización, se estableció una estrategia de monitoreo, seguimiento y control integral al gasto que realizan las entidades territoria-

les con recursos del Sistema General de Participaciones y se creó una Unidad Administrativa Especial, con personería jurídica y recursos propios, dedicada a hacer seguimiento al uso que dichas entidades hacen de los dineros del SGP. En consecuencia, se han debilitado los procesos de control social ciudadano y veedurías ciudadanas, que estarían llamadas a ser los mecanismos de control local.

### Otras políticas nacionales que contribuyen a la recentralización

Además de las definiciones constitucionales y legales que han traído a su mínima expresión la descentralización fiscal, es oportuno mencionar otras políticas públicas nacionales que afectan la autonomía de las entidades territoriales, para lo cual conviene seguir lo expuesto por Sandoval:

- Atención a la población desplazada. Sujeta el diseño de políticas locales a las directrices del orden central y otorga mayor margen político y presupuestal al nivel central que, con el argumento de atender la sentencia de la Corte Constitucional T-025 del año 2004, está interfiriendo en aspectos varios de la política social local.
- Apropiación de las regalías por parte del gobierno central. Según la CP 1991, estas tenían los objetivos de distribuir con criterios de equidad los beneficios de la explotación de recursos naturales no renovables, por lo cual debían disponerse, con criterios de equidad, para garantizar en los municipios receptores la cobertura de acueducto, alcantarillado y educación básica. A los problemas de diversa índole que se han presentado en el manejo de tales recursos y han limitado el cumplimiento de dichos objetivos por parte de las entidades territoriales, se agrega una realidad evidente en la actualidad y es que estos recursos se vienen destinando progresiva y crecientemente a financiar la iliquidez del gobierno central y garantizar los compromisos del Plan Nacional de Desarrollo y de las entidades sectoriales de este nivel.
- Ordenamiento territorial. En ausencia de una Ley Orgánica, como ordenaba la CP 1991, el Gobierno nacional ha optado por interferir en el desarrollo urbano y regional por la vía de decretos y decisiones de

las entidades sectoriales que, en la práctica, afectan el uso y el precio de los suelos, la sostenibilidad ambiental y la estructura urbano-rural y regional. Las intervenciones por medio de declaratorias de zonas francas, áreas de macroproyectos de vivienda o proyectos viales, poliductos, etc., implican la deslegitimación y desconocimiento de las competencias locales, la suplantación de los instrumentos de planificación territoriales y la desvalorización de las autoridades territoriales, que poco hacen o pueden hacer ante el embate centralista, con lo cual la Nación queda ante la ciudadanía como la redentora y el alcalde, el Consejo y demás actores de la *gobernanza* territorial como convidados de piedra, cuando no causante de los problemas (2009: 3).

### El ajuste de las entidades territoriales

En la última década, el principal argumento para poner freno y revertir radicalmente en el proceso de descentralización fiscal fue el déficit fiscal de la Nación, cuyo intento de solución llevó, a pesar de que los diagnósticos lo atribuían a causas varias, a una acción excesiva sobre las transferencias territoriales. Señala Sandoval que:

Con la primera reforma se ‘prometió’ volver a la fórmula original de la Constitución una vez se estabilizaran las finanzas del país, para justificar la segunda reforma, nuevamente se argumentó que dicha estabilización no se logró y por lo que era necesario un nuevo ajuste en aras de mejorar la situación fiscal del país y por ende garantizar su desarrollo y crecimiento. Sin embargo, la estabilización fiscal no se logró, no por cuenta de las asignaciones dirigidas a los entes territoriales, de hecho, el recorte del 2001, según el Banco de la República generó ahorro entre 2002-2005 de tan sólo 0,45% promedio anual, acumulando en los cuatro años un ahorro de 1,8%, insignificante frente a las pérdidas sociales que significó (2009: 3).

Efectivamente, la reversa a la descentralización no se ha traducido en un mejoramiento de las condiciones de las finanzas nacionales. A pesar de las restricciones impuestas a las entidades territoriales, que han debido aplazar la atención a las demandas represadas de la población local, y de la

generación de superávits que estas entidades vienen arrojando desde comienzos de la década de 2000 (cuadros datos básicos), la Nación no sólo no ha contribuido con su parte del saneamiento fiscal y sigue registrando déficits fiscales cada vez más significativos, sino que además ha aprovechado todo el espacio fiscal y financiero para seguir haciendo una financiación espuria de sus gastos, predominantemente de funcionamiento y servicio de deuda, ya que la inversión pública apenas se limita a un mínimo porcentaje del presupuesto y de ésta la parte más representativa se destina a gastos de seguridad y defensa, es decir, a la guerra, tal como se observa en la destinación del Presupuesto nacional para 2010.

Al respecto, un informe reciente del FMI, aunque destaca (sic) el proceso de descentralización del país y las reformas que se han hecho en el régimen de transferencias, considera que hacen falta más esfuerzos en este campo para lograr el objetivo de distribuir mejor el ingreso y reducir la pobreza. Esto, señala, porque pese a que el país ya superó la etapa de indisciplina fiscal de las regiones (cuando se sobreendeudaron), ahora el problema es que el Gobierno central sigue siendo deficitario. Así mismo, propone crear una institución que maneje más autonomía regional; además, que los presupuestos y las metas fiscales sean coordinadas sistemáticamente.

No obstante, debe mencionarse que, al amparo de ciertas normas y de una mayor capacidad administrativa, fiscal y política, algunas ciudades y en particular Bogotá, han logrado avances muy significativos en su tamaño fiscal y en la gestión de sus recursos, lo que ha permitido una relativa autonomía y, consecuentemente, una baja dependencia de los recursos de las transferencias<sup>9</sup>.

Según el FMI, Bogotá proporciona un ejemplo bueno de descentralización, pues durante los últimos 15 años logró aumentar radicalmente sus recursos y los usó para mejorar sus finanzas, una tarea nada fácil con una población de más de 7 millones de habitantes. Esto lo atribuye a tres factores principales: el proceso general de descentralización en Colombia (sic), comenzando con la elección popular de alcaldes; la realización de

9 Para mayor información sobre el caso de Bogotá, ver Saldías Barreneche (2007).

reformas tributarias y de gasto, así como la disciplina fiscal, derivada de un manejo más gerencial de la ciudad.

También la corrupción administrativa en los niveles municipales y departamentales ha sido aducida como justificación de la recentralización. Si bien es evidente que a nivel territorial existen problemas de falta de transparencia, despilfarro y corrupción, los mismos también existen a nivel nacional y no se observan acciones similares en el propio nivel central para corregir las mismas, mucho menos expresadas en recorte al gasto o a los ingresos que dispone la Nación<sup>10</sup>. De hecho, son innumerables las evidencias de que el fenómeno de la corrupción se registra no sólo en los gobiernos territoriales, sino a todos los niveles –local, departamental y nacional–, a todos los poderes –Ejecutivo, Legislativo y Judicial–, y a todos los sectores –público y privado–. De tal forma que, antes que frenar la descentralización, su estímulo y desarrollo cabal debería ser fuente de recuperación del control ciudadano sobre la acción pública y económica, por medio del fortalecimiento de mecanismos como las veedurías ciudadanas, la rendición de cuentas y el ejercicio del derecho al voto.

La mejor evidencia del resultado de los ajustes y, en consecuencia, de la responsabilidad de las entidades territoriales frente a la descentralización, se encuentra en un informe de la Dirección de Saneamiento Fiscal del Ministerio de Hacienda, denominado “10 años de transformación fiscal territorial en Colombia: 1998-2008”.

Este documento señala que mientras las finanzas del Gobierno central han registrado un déficit permanente, las entidades territoriales han presentado una situación favorable:

10 En relación con los ingresos tributarios, es necesario mencionar que en las últimas reformas tributarias, de las más de 15 realizadas por la Nación para sus propias fuentes en las décadas recientes, no contemplan la participación de las entidades territoriales en tales ingresos. Es decir, el adicional de recaudo no se contabiliza en los ingresos corrientes, por tanto no hace parte de los recursos a compartir. Así mismo, el impuesto al patrimonio, pagado por los sectores más pudientes en los últimos años, tiene una destinación exclusiva para la guerra. Esta es una de las paradojas de la sociedad colombiana: los más ricos, reacios históricamente al pago de impuestos, sólo admitieron pagarlos cuando la destinación les garantizó su propia seguridad, sustituyendo así el pago a los paramilitares.

- Los ingresos totales de las entidades territoriales, como proporción del PIB, se incrementaron del 7,6% en 2000 al 10,3% en el 2007.
- En el 2000 los departamentos y alcaldías destinaban en promedio el 99% de sus ingresos tributarios a cubrir gastos de funcionamiento, en el 2007 este porcentaje disminuyó al 61%.
- Actualmente, los pasivos pensionales están –gracias a la ley 549 de 1999, que creó el FONPET– más protegidos de lo que estaban una década atrás. El 33% del pasivo pensional de los departamentos está debidamente cubierto, cuando hace diez años estaba sin respaldo.
- El saldo del endeudamiento de las entidades territoriales como proporción del PIB era de 9,6% en 1999 y se redujo al 5,4% en el 2007.
- El conjunto de las entidades territoriales ha podido aumentar el ahorro corriente, y destinarlo a financiar una mayor parte de su inversión, evitando la mayor contratación de deuda.

El resultado combinado de mayores ingresos tributarios y menores niveles de endeudamiento durante la década se ha traducido en un superávit continuado de las entidades territoriales que, lamentablemente, no fue aprovechado por la Nación para reducir el déficit consolidado, sino más bien para aumentar su propio gasto y mantener un déficit sistemático, cuya financiación espuria está en la base de los problemas fiscales y económicos del país.

Finalmente, es decepcionante la constatación de que la descentralización fiscal en Colombia, una de las pioneras en este tipo de procesos y una de las más publicitadas y mencionadas como referencia, no ha pasado de ser un discurso para respaldar la desconcentración del gasto nacional.

Al cabo de 25 años de iniciado este recorrido, en búsqueda de una mayor participación de las entidades territoriales en los ingresos, el gasto y la inversión pública, no es mucho lo que se ha logrado y lo poco que se avanzó en la década de 1990, fue radicalmente revertido en la década de 2000.

Para completar el esquema de la descentralización en Colombia, hace falta tratar el tema de la descentralización a nivel político. En el capítulo siguiente se describirá la estructura político administrativa del país, profundizando en el municipio y en las características normativas de la elección

popular de alcaldes, pero también se realizará una reflexión de los resultados prácticos que ésta ha tenido. En este contexto, será posible entonces introducir el tema de la planeación y su relación entre los distintos niveles de gobierno. Por último, se retomará el tema del renovado rol presidencial durante los últimos ocho años, para dar cuenta del retroceso y la desinstitucionalización que ha vivido Colombia durante la última década, reforzando el argumento con el que se inició este trabajo: Colombia está viviendo un momento histórico contrario a la descentralización.

## Capítulo VI

### La descentralización política

La descentralización, que suele entenderse predominantemente como un proceso fiscal y administrativo, también tiene propósitos de carácter político: la cohesión nacional y la participación ciudadana (Restrepo, 2002: 1). Además, los procesos de descentralización promueven la participación ciudadana en los procesos de toma de decisión. La cercanía entre gobernantes y gobernados, entre tomadores y receptores de las decisiones contribuyen a fortalecer el sentido de pertenencia política de la ciudadanía.

Sin embargo, no parecen ser estos los resultados en el caso colombiano, entre otras razones, porque excepto por la elección popular de alcaldes, la descentralización política apenas avanzó. De un lado, la resistencia del nivel nacional a la modernización política se ha traducido en el cerramiento de los espacios para los nuevos movimientos y partidos, y en la consolidación de un modelo esencialmente clientelista. De otro lado, los problemas generados por el narcotráfico desde la década de 1980, la crisis de gobernabilidad entre 1994-1998, el fallido proceso de paz del período 1998-2002, el recrudecimiento de los conflictos con la guerrilla y el fallido proceso de desmonte del paramilitarismo del período 2002-2009 han ido ampliando el ámbito de intervención del Gobierno nacional sobre los asuntos territoriales, al tiempo que las autoridades territoriales se ven superadas por las circunstancias.

En cuanto al desarrollo político de la sociedad colombiana, está en una fase de validación y apoyo al caudillismo, el cual se enfoca en un discurso mesiánico, y que ha conducido a una fuerte polarización interna, que probablemente no se había vivido desde la época de las pasiones y guerras partidistas de mediados de siglo XX, pero catalizados ahora por el manejo mediático de las acciones del gobierno central. En estos términos, la participación ciudadana sólo encuentra el espacio de los consejos comunitarios, mientras que la cercanía del gobernante y el gobernado es,



en la práctica, la demanda de presencia y acción del presidente para todo tipo de situaciones territoriales.

Respecto del fortalecimiento del sentido de pertenencia, se ha logrado alentando el discurso de la Patria, a lo que ha contribuido, en gran medida, el expediente de las amenazas de guerra, interna y externa, en torno a la cual se promueve la unidad nacional, aunque sea a costa de la economía nacional y el mercado externo.

### La descentralización política en Colombia

La elección popular de alcaldes se constituye, en el caso colombiano, en la primera manifestación de la descentralización política. Hasta mediados de la década de 1980, los alcaldes de los municipios eran designados por los gobernadores, autoridades que a su vez eran escogidas por el presidente y dependían del Gobierno central.

Por medio del Acto Legislativo No. 1 de 1986 se estableció la elección popular de alcaldes y, desde entonces, esta ha sido la forma de selección de las autoridades ejecutivas locales, es decir, durante los últimos 23 años. Inicialmente, el periodo de los alcaldes fue de dos años, posteriormente de tres años y, desde 2003, es de cuatro años; pero no guarda correspondencia con el periodo presidencial: están traslapados y los relevos ocurren a mitad del periodo de uno y otro, sucesivamente. Posteriormente, la CP 1991 introdujo además la elección popular de gobernadores.

Los analistas Doris Ochoa y Darío Restrepo, en su artículo “El estado del arte de la descentralización política y de la oferta pública en participación ciudadana y comunitaria”, señalan:

Los propósitos más amplios de la elección popular de alcaldes, se inscriben en la necesidad de compensar la precaria y heterogénea presencia del Estado en el conjunto del territorio, *leit motiv* de innumerables conflictos cuya resolución es necesario socializar, so pena de profundizar la crisis de legitimidad y de representatividad de un régimen minado, entre otras, por las prácticas habituales de ejercicio del poder.

En este orden de ideas, los objetivos específicos que se atribuyen a este mecanismo privilegiado de la descentralización política son: I) la institucionalización del conflicto, en forma tal que se civilice la contienda política y se aclimate la paz; II) ampliar el espectro político, más allá del bipartidismo tradicional y, por ende, promover la expresión institucionalizada de formas no bipartidistas de representación; III) ensanchar las posibilidades de participación a formas de organización no tradicionalmente partidarias (indígenas, movimientos cívicos, religiosos, asociaciones culturales, etc.), y IV) provocar cambios en el comportamiento electoral, tendientes a superar la abstención crónica, fuente de ilegitimidad (2001: 5).

Sin embargo, las expectativas que generó la elección de alcaldes apenas se han cumplido parcialmente. La paz sigue siendo uno de los puntos pendientes de la agenda democrática colombiana, aunque el Gobierno nacional se resiste a reconocer y declarar la existencia del conflicto. La eliminación de la UP, Unión Patriótica, uno de los partidos de la década de 1980, resultado de los procesos de paz de entonces, y la cooptación de la descentralización por parte de los paramilitares y, en algunas ocasiones, de la guerrilla, dejan poco margen al optimismo sobre la ampliación de los actores y del espectro político. Las formas de participación quedaron reducidas a la creación de todo un andamiaje de consejos y comités, actualmente cooptados y manejados en función de los intereses de los Consejos comunitarios que realiza periódicamente el presidente. Y la falta de legitimidad sigue siendo notoria, al igual que su expresión en la abstención, que no ha variado significativamente.

Las tendencias en el comportamiento electoral son variadas, según se trate de elecciones locales o presidenciales. Al respecto, algunos datos relevantes son:

- En los primeros años de la elección popular de alcaldes, el Partido Liberal obtuvo cerca del 50% de las alcaldías, aunque registró una pérdida de las mismas, de 1988-1990 (cuando ganó el 45% y 53%, respectivamente) a 1992, cuando apenas obtuvo el 39%. También el Partido Conservador disminuyó su participación, de 41% de las alcaldías en 1988, a 28% en 1992. El descenso relativo en la participación de

los partidos tradicionales se explica por el surgimiento de nuevas fuerzas sociales, que expresaban para entonces la diversificación de la competencia política: según la información de la Registraduría Nacional, la categoría Otros obtuvo en 1988 y 1992, el 10% y 29% de alcaldías respectivamente (Ochoa y Restrepo, 2001: 5).

- En el período comprendido entre mediados de los setenta y finales de los ochenta, mientras la gran parte de los Departamentos presentan sistemas de dos partidos o de unipartidismo atenuado, en el ámbito de los concejos han tenido preponderancia los unipartidismos fuertes o atenuados. En relación a esto, llama la atención el hecho de que las asambleas muestren un comportamiento más favorable a la diversidad, mientras en el plano local tienen preponderancia los sistemas partidistas concentrados (Hoyos, 2005: 51).
- De 1990 a 1994 se efectuaron ocho elecciones en las cuales el Partido Liberal mantuvo sus mayorías. Éstas sólo se comprometieron en los comicios de la Asamblea Nacional Constituyente. Las elecciones fueron las siguientes: Congreso, marzo de 1990. Presidente, mayo de 1990. Asamblea Constituyente, diciembre de 1990. Congreso, octubre de 1991. Regionales y locales, marzo de 1992. Congreso, marzo de 1994. Presidencia, mayo y junio de 1994. Regionales, municipales y locales, octubre de 1994 (Guarín, s/f.: 100).
- Las elecciones de 1994 fueron de las más controvertidas del siglo XX. En marzo se realizaron las de Congreso. Liberales y conservadores mantuvieron las mayorías. El Partido Liberal eligió más de la mitad de los integrantes del Senado de la República, mientras la tercera fuerza desaparecía en medio de una multitud de aspiraciones individuales. El fracaso de la AD M19 como proyecto político lo reflejan los lamentables resultados electorales (Guarín, s/f.: 97).
- La incursión de propuestas de discurso anti político no alteró esa tendencia en las elecciones de mandatarios locales de octubre de 1994. El liberalismo obtuvo el apoyo en las elecciones de gobernadores de 3 084 344 ciudadanos, el Partido Conservador conquistó 1 889 490 sufragios, mientras que lo que quedaba de la AD M19 se redujo a 26 691 votos (Guarín, s/f.: 97).

- Al hacer un seguimiento a la presencia de terceras fuerzas en los municipios de Colombia desde 1988, resulta que entre ese año y 1997 las tercerías lograron el poder en 532 municipios del país. Esto significa que casi la mitad de las 1 050 poblaciones colombianas han tenido, al menos en un período, un alcalde de filiación distinta al bipartidismo. Sin embargo, los resultados se modifican si se recurre al procedimiento de conteo propuesto. De esta forma, el panorama se restringe y se pasa de 532 a 228 municipios. Esto significa entonces, que las terceras fuerzas han logrado una presencia significativa en aproximadamente el 22% de los municipios del país. Aparecen además algunos departamentos en los cuales las terceras fuerzas han logrado una presencia importante, esos son los casos de Arauca, Cauca, Nariño y San Andrés (García, 2000: 95).
- Puede decirse que aunque la presencia de las terceras fuerzas no se ha dado en la magnitud esperada por las reformas constitucionales, es indudable que en los noventa se han producido algunos cambios importantes, reflejados en el aumento de municipios en los cuales las fuerzas no bipartidistas han logrado acceder en mayor o menor medida a los espacios de representación. Pero, ¿puede ser interpretado esto como un cambio en la estructura de representación en el ámbito local? (Hoyos, 2005: 53).
- Sin lugar a dudas la Constitución de 1991 generó un cambio dentro de la política colombiana. La multiplicidad de partidos, la dispersión de las listas y las elecciones desde 1998, donde ninguno de los elegidos representaba a alguno de los partidos tradicionales, nos dan cuenta de los cambios que verán las futuras generaciones sobre la política (Becerra, s/f.: 18).
- La tendencia de los últimos años nos dice que para las elecciones presidenciales de 2010 tendremos más de 14 millones de votos. La tendencia política nos mantiene dentro de los mismos márgenes que históricamente se han mantenido, aunque se mantiene un leve movimiento hacia la izquierda del espectro (Becerra, s/f.: 18).
- En general, los porcentajes de abstención en Colombia son de los más altos de América Latina. Con apenas 44,5% en promedio, desde 1978 hasta el presente, Colombia tiene la participación más baja del grupo

de 17 países, y es el único país del grupo que tiene una participación inferior al 50%. Esto significa que, en promedio, históricamente los presidentes colombianos no son elegidos por la mayoría de quienes pueden votar (Latinobarómetro, 2007).

Más allá de las cifras, es evidente que, durante los primeros años, fue posible el surgimiento de nuevos grupos y organizaciones en el escenario político, que lideraban la escena local y cuyos resultados, con frecuencia, ponían en cuestión la manera tradicional de ejercer el poder de los partidos tradicionales. Inicialmente, fueron muchos los municipios pequeños que tuvieron alcaldes de movimientos populares, luego el cambio llegó a las capitales departamentales y a las grandes ciudades, hasta que en 1994 el cambio llegó a Bogotá. Entonces fue elegido Antanas Mockus, quien representó, en su condición de ex Rector de la Universidad Nacional y académico de elevado reconocimiento, la oportunidad para demostrar la capacidad transformadora de los gobiernos locales con alta legitimidad.

Sin embargo, la historia política reciente de Colombia está contaminada de manera estructural, por lo que no es sencillo establecer el verdadero origen ni el virtuosismo de las experiencias locales con nuevos grupos políticos. Lamentablemente, el surgimiento y consolidación de las fuerzas del paramilitarismo les permitió controlar los espacios locales en una buena parte del país, en porcentajes e intensidades que no es posible registrar objetivamente. Por tal razón, la evaluación de la descentralización política obliga a mencionar la cooptación que lograron tales grupos de los líderes, autoridades de distinto orden y jurisdicción y actores locales diversos. Lo anterior no implica desconocer la validez del proceso adelantado y algunas de sus virtudes y resultados generales. En criterio de Juan Camilo Restrepo se destaca (Restrepo, 2002: 8):

- a. La capacitación y el perfil profesional del alcalde promedio colombiano ha mejorado en la última década...la descentralización política ha inducido mejores niveles de capacitación entre los administradores territoriales.
- b. Ha fomentado el surgimiento de coaliciones independientes, diferentes de los partidos tradicionales... la descentralización ha contribuido a

ampliar las opciones políticas. En realidad parece haber fomentado más la formación de coaliciones independientes que la participación electoral misma.

c. La CP 1991 creó la opción de ampliar los niveles intermedios de la administración territorial, además de los departamentos (regiones, provincias, distritos)... ¿se justifican más niveles intermedios? ¿O, por el contrario, lo más juicioso sería fortalecer el nivel intermedio ya existente entre el gobierno central y el municipio, a saber, el departamento?

También anota Restrepo que la CP 1991 creó un conjunto de mecanismos directos de participación ciudadana que pretenden, simultáneamente con la elección popular de las autoridades territoriales, promover una mayor participación ciudadana en el manejo de la política local: la revocatoria popular de los mandatos, el referéndum local, los cabildos abiertos, entre otros, cuya aplicación práctica ha sido limitada, a pesar de que estas figuras constitucionales han sido debidamente desarrolladas por la ley desde 1994, entre otras, por la Ley 134 de dicho año.

Darío Restrepo plantea que:

Se registra una fractura entre propósitos aparentemente complementarios. Al beneficio del fortalecimiento de una mayor representatividad política corresponde el costo de la reducción relativa de la participación ciudadana. Así, hay una mayor oferta, materializada en la ampliación de la competencia partidista, que aún no corresponde con la demanda de participación electoral desde la sociedad civil. Ello es un signo más de la tensión entre institucionalización y socialización, cuyos ritmos no logran acompañarse (2002: 7).

### La Participación en el gobierno territorial

La expedición de la CP 1991 generó enormes expectativas sobre la participación ciudadana como factor fundamental de la descentralización, en la medida en que el mayor control de la ciudadanía sobre las decisiones e inversiones públicas ha sido presentado como uno de los argumentos más relevantes para adelantar dicho proceso de descentralización.



En desarrollo de las órdenes de la CP 1991, se han expedido diversas leyes, entre las cuales pueden mencionarse:

- Ley 134 de 1994. Define las normas sobre mecanismos de participación ciudadana. En su artículo 100 consagra la creación de las veedurías ciudadanas o juntas de vigilancia en el ámbito nacional, con el fin de vigilar y controlar la gestión pública y los recursos públicos.
- Ley 472 de 1998. Reglamenta las acciones populares y de grupo.
- Ley 489 de 1998. Establece que cuando los ciudadanos decidan constituir mecanismos de control social a las entidades públicas, especialmente a través de la creación de veedurías ciudadanas, la administración está obligada a brindar el apoyo requerido para el ejercicio de este control.
- Ley 850 de 2003. Reglamentan las veedurías ciudadanas como mecanismo democrático de representación de los ciudadanos o de las organizaciones sociales para ejercer la vigilancia sobre la gestión pública, que asigna responsabilidades a las entidades del Estado con la conformación de la Red Institucional de Apoyo a las veedurías.

Adicionalmente, la Ley 152 de 1994, en la cual se establecen las normas generales de planeación, define uno de los mecanismos de participación más interesantes: Los Consejos Territoriales de Planeación. Su presencia en la vida territorial es, sin duda, una de las pocas oportunidades para ampliar el conocimiento e involucramiento de la ciudadanía con el gobierno territorial.

Como antecedente relevante de estos Consejos, se deben mencionar los Consejos de Rehabilitación, que actuaron en las primeras etapas de la descentralización, cuando jugaron un rol fundamental, en particular en los municipios, incluidos en el Plan Nacional de Rehabilitación, que fue un instrumento muy importante de la estrategia de gestión del conflicto y búsqueda de la paz de la época.

### Los Consejos de rehabilitación

El Plan Nacional de Rehabilitación PNR, que se formuló en el Gobierno de Belisario Betancur 1982-1986, fue un mecanismo relevante para la intervención del Gobierno en zonas de violencia, como estrategia en contra de la insurgencia y de atención directa a grupos y poblaciones azotadas por la violencia. El plan continuó bajo el Gobierno del presidente Virgilio Barco (1986-1990) dentro de su estrategia de “Institucionalización del proceso de Paz”.

La Secretaría de Integración Popular, dependencia directa del Presidente de la República, tenía la responsabilidad directa del plan, cuyo desarrollo operativo estuvo a cargo de la Consejería para la Reconciliación, Normalización y Rehabilitación, con el apoyo del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Departamento Nacional de Planeación y los gobiernos seccionales.

En relación con su cobertura regional y poblacional, en 1989 el PNR llegó a 302 municipios, un tercio del total de los municipios del país, en 18 departamentos, dos intendencias, dos comisarías y a la Sierra Nevada de Santa Marta, cubriendo un área cercana al 48% de la superficie del territorio nacional. Entre 1987-1990, el programa cubrió una población cercana a los 5 millones de habitantes, el 18% de la población del país.

El PNR fue el mecanismo que introdujo la participación comunitaria en el escenario de los gobiernos locales, en los que se registró una mayor incidencia que a nivel departamental.

En opinión de Darío Restrepo:

Durante el Gobierno del presidente César Gaviria, continúa el PNR. Sin embargo, este programa ya no posee un lugar central dentro de la estrategia de legitimación del Estado y de lucha contra la pobreza. Los Consejos de Rehabilitación se han venido a menos y con ello la participación comunitaria, mientras el PNR se convierte en una cuenta para la inversión en infraestructura. El objetivo explícito del PNR como estrategia de desarrollo espacial integral, de canalización de todas las instituciones y presupuestos sobre estrategias de desarrollo, en cuyo proceso decisional y ejecutorio participaban las comunidades locales, fracasó (2001: 4).

## Los Consejos Territoriales de Planeación

La Ley 152 de 1994 definió las condiciones básicas para el ejercicio de la planeación en el país. De especial interés resulta el énfasis otorgado a la participación ciudadana y, en consecuencia, la creación de mecanismos para garantizar la presencia activa de la ciudadanía en la formulación, seguimiento y evaluación de los instrumentos de planeación, en particular, del Plan de Desarrollo Territorial y del Plan de ordenamiento territorial.

La Ley 152 estableció en el Capítulo IX las autoridades e instancias territoriales de planeación. Entre las instancias definió:

**Artículo 33°.-** Autoridades e instancias de planeación en las entidades territoriales...

Son instancias de planeación en las entidades territoriales...

2. Los Consejos Territoriales de Planeación Municipal, Departamental, Distrital, o de las Entidades Territoriales Indígenas, y aquellas dependencias equivalentes dentro de la estructura administrativa de las entidades territoriales que llegaren a surgir en aplicación de las normas constitucionales que autorizan su creación (Ley 152, 1994).

La integración de estos Consejos corresponde al gobernador o el alcalde, quienes designan sus miembros de ternas que deben presentar las autoridades y organizaciones, de acuerdo con la composición que definan la Asamblea o Concejo, según sea el caso (artículo 34). En estos Consejos participan representantes de los sectores económicos, sociales, ecológicos, educativos, culturales y comunitarios de cada jurisdicción territorial. Con el propósito de articular la planeación departamental con la planeación municipal, algunos representantes de estas entidades locales deben participar en el Consejo Departamental correspondiente.

En relación con las funciones, los Consejos Territoriales de Planeación tienen las equivalentes a las del Consejo Nacional de Planeación (artículo 12):

**Artículo 35°. Funciones de los Consejos Territoriales de Planeación**

1. Analizar y discutir los proyectos del Plan de Desarrollo, el Plan de Ordenamiento Territorial POT y otros instrumentos de planeación territorial.

2. Organizar y coordinar una amplia discusión territorial sobre el proyecto del Plan de Desarrollo, mediante la organización de reuniones intersectoriales, intersectoriales, etc., con el fin de garantizar eficazmente la participación ciudadana de acuerdo con el artículo 342 de la CP 1991.

3. Absolver las consultas que, sobre el Plan de Desarrollo, formule el gobierno territorial o las demás autoridades de planeación.

4. Formular recomendaciones a las demás autoridades y organismos de planeación sobre el contenido y la forma del Plan.

5. Conceptuar sobre el proyecto del Plan de Desarrollo elaborado por el Gobierno (Ley 152, 1994).

La definición de los Consejos Territoriales de Planeación, municipales, departamentales, distritales o de los territorios indígenas, ha permitido involucrar a los representantes de la ciudadanía con el proceso de planeación y existen evidencias de impactos positivos para los municipios, derivados de la participación de esta instancia y de su capacidad de incidencia sobre el gobierno local.

Sin embargo, parecen más los casos en donde el desencanto y la pérdida de interés predominan, en la mayoría de estos porque: no existen condiciones administrativas ni logísticas para operar; no cuentan con respaldo de las Alcaldías para desarrollar su labor; no son visibles para la ciudadanía en general; los análisis, evaluaciones y recomendaciones que realizan a los instrumentos de planeación no son tenidos en cuenta.

## Las Juntas Administradoras Locales

Los Concejos municipales obtuvieron facultades por la ley 11 de 1986, para dividir su territorio en jurisdicciones administrativas: Comunas, en las zonas urbanas, y Corregimientos, en las zonas rurales<sup>11</sup>. Su dirección la ejerce una Junta Administradora Local -JAL: "...integradas por no menos de tres, ni más de siete miembros, elegidos en la forma que determinen los Concejos; en todo caso, no menos de la tercera parte de los miembros

<sup>11</sup> En el caso del Distrito Capital de Bogotá, la ciudad está dividida en veinte localidades, cuyo manejo corresponde a la JAL y la Alcaldía Local respectivas.

de la Junta serán elegidos por votación directa de los ciudadanos de la Comuna o Corregimiento correspondiente” (Artículo 313).

Inicialmente, la serie de atribuciones de las JALs eran de carácter consultivo, pero la CP 1991, en su artículo 318, redefinió sus funciones y les otorgó mayor poder político:

- Participar en la elaboración de los planes y programas municipales de desarrollo económico y social y de obras públicas.
- Vigilar y controlar la prestación de los servicios municipales en su comuna o corregimiento y las inversiones que se realicen con recursos públicos.
- Formular propuestas de inversión ante las autoridades nacionales, departamentales y municipales encargadas de la elaboración de los respectivos planes de inversión.
- Distribuir las partidas globales que le asigne el presupuesto municipal.
- Ejercer las funciones que les deleguen el Concejo y otras autoridades locales. Las asambleas departamentales podrán organizar juntas administradoras para el cumplimiento de las funciones que le señale el acto de su creación en el territorio que este mismo determine.

Darío Restrepo, con fundamento en una encuesta sobre el tema, señala que “de un total de 525 municipios, sólo en 82 (15,6%) los Consejos han realizado algún paso en función de dividir el área de su jurisdicción en Comunas y Corregimientos e instalar las Juntas Administradoras Locales. Únicamente 24 municipios, el 4,95% de los encuestados, puede afirmar que las JAL están funcionando” (Restrepo, 2001: 8).

En su opinión, las razones principales para la poca vigencia de las JAL son: que ellas no tienen reales poderes políticos y sus funciones son meramente consultivas, los Concejos municipales que tienen la potestad de instalarlas no ven ningún interés en hacerlo; aún cuando se llamen administradoras, no tienen competencia alguna en la gestión y manejo de los servicios a cargo del municipio; carecen de personería jurídica y por lo tanto no pueden celebrar contratos; no son ordenadoras de gasto, ni disponen de una planta de personal u organización cualquiera que le sirva para prestar servicios o ejecutar obras.

En síntesis, la JAL no es una entidad administradora, ni puede crear organización administrativa alguna, “...no es más que un cuerpo extensivo de lo que quiera delegarle el Consejo para ser ejecutado a través de las organizaciones administrativas municipales que dependen del alcalde” (Restrepo, 2001: 9).

### La asociatividad entre entidades territoriales

La búsqueda de la asociación como camino para lograr el fortalecimiento de los gobiernos territoriales es una posibilidad interesante, pero aún poco realista en el caso colombiano. La permanencia del centralismo parecería requerir de la existencia de municipios aislados que sólo interactúan unilateralmente con la Nación. Por ello, no es extraño encontrar manifestaciones de las autoridades de unas ciudades contra otras, ni la persistencia de viejos conflictos parroquiales reeditados que alimentan polémicas y divisiones de gran impacto mediático y de desastrosas consecuencias para las relaciones de interdependencia que, más allá de la percepción ciudadana o la voluntad de una autoridad de turno, son cruciales para las ciudades.

Si bien la CP 1991 y las leyes contemplan algunas figuras propicias para la asociatividad, son pocos los casos en que se han puesto en práctica, lo que se evidenciaría en la escasez de los mecanismos y resultados de la asociatividad. Entre las razones que explican los escasos avances, está la falta de normas orgánicas que deberían aclarar el ámbito de acción y actuación de las entidades territoriales, y permitirían definir el margen de maniobra para la integración de los municipios y los departamentos en torno a objetivos de diversa índole. Además, la persistencia del conflicto, las amenazas de las guerras y la presión de los actores armados sólo parecen dejar espacio para la unión en torno a los asuntos de la *Patria*.

En el presente documento se describen los mecanismos de asociatividad contemplados en la legislación colombiana, se plantean algunos aspectos críticos acerca de los mismos y se precisan algunos resultados de su aplicación, los cuales permiten afirmar que la descentralización en el país no se ha expresado aún en el fortalecimiento de los mecanismos de integración, y prevalecen las actuaciones de los municipios individuales, excepto en

algunos casos incipientes todavía, que pueden llegar a constituir casos de referencia para el diseño y desarrollo de una política pública al respecto.

### Origen legal de las Asociaciones de Municipios (AM)

Las AM son una de las formas posibles de trabajo entre entidades territoriales para resolver problemas y desarrollar potencialidades comunes. Por medio de este tipo de “colectivo” territorial, se pretende propiciar el trabajo entre municipios circunvecinos, por lo que representa un importante instrumento para la cooperación entre ellos.

En Colombia surgieron legalmente con la reforma constitucional de 1968, como un instrumento para la gestión conjunta de algunos servicios públicos de carácter local, y como un instrumento de planificación territorial. Concebidas como un eslabón intermedio entre lo municipal y lo departamental, con las AM se buscaba además mejorar la eficiencia en el manejo de los recursos y promover la integración geográfica de los asociados.

Respecto de su origen legal, en un documento del Departamento Nacional de Planeación DNP sobre las AM, se señala:

La ley 1ª de 1975, reglamentó el artículo 198 de La Constitución de 1886, reformado por el artículo 63 del Acto Legislativo No. 1 de 1968. Dicha ley contempla las Asociaciones de Municipios como entidades administrativas de derecho público con personería jurídica y con patrimonio propio e independiente de los municipios que la constituyen, dándoles el carácter de obligatorias cuando la prestación más eficiente o económica de los servicios así lo requieran, por iniciativa del gobernador aprobada por la asamblea departamental; o voluntarias a partir de la iniciativa de los propios municipios; posteriormente el decreto 1333 de 1986, Código de régimen municipal, desarrolló todo lo concerniente a las asociaciones de municipios en sus artículos 324 a 346 (DNP, s/f.: 2).

Las AM apenas se mencionan en la CP 1991, y esto para dar atribuciones al legislador que desarrolló el tema en la ley 136 de 1994, la cual estableció que la AM será siempre voluntaria, derogando todo lo concerniente a las AM de carácter obligatorio.

De acuerdo con lo establecido en la Ley 136 de 1994, las AM son entidades administrativas de derecho público, con personería jurídica y patrimonio propio e independiente de los entes que la conforman, los cuales pueden ser dos o más municipios de uno o más departamentos que se asocian para organizar conjuntamente la prestación de servicios públicos, la ejecución de obras o el cumplimiento de funciones administrativas, procurando eficiencia y eficacia en los mismos, así como el desarrollo integral de sus territorios y colaborar mutuamente en la ejecución de obras públicas (Art. 148 y 149).

Sin embargo, la regulación de las AM por medio del Código de Régimen Municipal (Ley 136 de 1994) y de las leyes 617 de 2000 y 715 de 2001, está desactualizada y sin armonía con el espíritu de la Constitución, aunque fueron expedidas con posterioridad a la expedición de la CP, en la medida en que no se han tramitado las normas orgánicas de competencias y recursos entre los distintos niveles del Gobierno.

Actualmente, sigue pendiente un desarrollo legal de este mecanismo de integración territorial acorde con las reglas constitucionales vigentes, así como una gestión suficiente para impulsar la creación de las capacidades institucionales requeridas y estimular y fortalecer las relaciones intergubernamentales entre las entidades territoriales. Pero el tema no parece tener mucha importancia para el Congreso y el Gobierno, que no han tramitado la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT) que ordenó la CP 1991, en la que estos asuntos deberían ser tratados de manera definitiva e integral. Prueba de ello sería la variabilidad de las propuestas al respecto contempladas en los proyectos recientes de Ley Orgánica de Ordenamiento, que unas veces se refieren a la asociación entre entidades territoriales en general y otras a las asociaciones entre entidades departamentales.

En consecuencia, el desarrollo de formas asociativas en Colombia parecería tener que ver, más que con definiciones legales o estímulos nacionales, con el interés de las propias entidades territoriales y su capacidad para gestionar sus asuntos y actuar en ámbitos de colaboración frente a temas como la planificación territorial, la prestación de servicios públicos, el ejercicio de algunas funciones administrativas y la integración de los actores públicos y privados que actúan en el territorio.

La revisión sobre el tema permite poner en evidencia la lentitud de los procesos y actividades que deberían encaminarse a estos objetivos, que apenas si han arrojado resultados después de décadas de estar hablando de la importancia y necesidad de realizar acciones al respecto.

### Las AM en la década 2000

En la última década se han dado pocos avances, lo que no es de extrañar considerando el carácter y estilo de las autoridades nacionales y la escasa consideración del tema, tanto en los programas de Gobierno como en los planes nacionales de desarrollo 2002-2006<sup>12</sup> y 2006-2010, “Hacia un Estado Comunitario”. Al respecto, el mencionado documento oficial del DNP, apenas menciona:

El tema de las asociaciones de entidades territoriales reviste gran importancia en el actual Gobierno y en las políticas del Plan Nacional de Desarrollo ya que el punto 10 del Manifiesto Democrático “Hacia un Estado Comunitario” señala: ‘El municipio es al ciudadano lo que la familia es al ser humano. El municipio es el primer encuentro del ciudadano con el Estado. Defenderemos los municipios, pero se tendrán que ayudar con austeridad y buena administración. Municipios vecinos, que en lugar de tener cada uno su respectiva unidad de asistencia agrícola se puedan agrupar y disponer de una sola a través de un convenio con empresas solidarias de profesionales y tecnólogos. Debe haber personerías comunes para grupos de pequeños municipios o ser sustituidas por la Procuraduría Nacional. Explorar todas las posibilidades de asociación’ (DNP, 2002: 1).

El texto anterior es suficientemente elocuente. El tema de las AM se concibe como un asunto de asistencia agrícola o de personerías comunes, y

12 En el Plan de desarrollo 2002-2006 se menciona el escaso protagonismo de las AM y de los departamentos y se plantea la necesidad de su fortalecimiento para garantizar la presencia efectiva del Estado en todo el territorio, mediante la acción conjunta y articulada de los diferentes niveles de gobierno a través de alianzas, asociaciones y convenios de delegación. Citado por (Bustamante 2006: 6).

casi exclusivamente orientado a los municipios más pequeños o agrícolas. La ambigüedad de la declaración final: “Explorar todas las posibilidades de Asociación”, pone de presente que ni se avanza en la AM ni se sabe a ciencia cierta qué otro tipo de mecanismo puede ser conveniente o necesario en las actuales condiciones del país.

### Las AM, funciones y características

Según la normatividad vigente pueden hacer prácticamente de todo, aunque el amplio abanico de facultades no parece ser utilizado por las asociaciones, que en cambio se ocupan de asuntos que no han sido regulados en las normas. Así lo registra Sergio Bustamante:

Los pocos trabajos que se han realizado para evaluar el desempeño de las AM contrastan con la abundancia de normas que se refieren a ellas, entre-gándoles nuevas facultades y ampliando el ámbito de su actuación, sin que medie un diagnóstico que ponga en evidencia cuán útil ha sido el proceso asociativo a nivel municipal. Una rápida revisión de la normatividad vigente pone de presente que hoy pueden hacer prácticamente de todo, mientras que los elementos que arrojan los estudios adelantados llevan a concluir que ninguna de las asociaciones analizadas ha cubierto ese amplio espectro facultativo, siendo notable el caso de las que se ocupan de asuntos que no han sido regulados en las normas (2006: 8).

Las facultades de las AM fueron establecidas en el artículo 8 de la ley 1ª de 1975<sup>13</sup>:

- a) Elaborar planes, programas y estudios técnicos de los servicios públicos de interés intermunicipal y de las obras necesarias para desarrollarlos, en coordinación con los concejos de los municipios.
- b) Decidir cuáles de los servicios u obras realizadas deben ser retribuidos por medio de tasas o cuotas de reembolso por los beneficiarios directos, y para liquidar la cuantía y establecer la forma de pago de los tributos correspondientes.

13 Citada por (Bustamante, 2006: 5).



- c) Promover obras de fomento municipal que beneficien a los municipios asociados, de preferencia aquellas que por su naturaleza y extensión respondan a las necesidades colectivas y que puedan realizarse o explotarse en forma conjunta para el mejor aprovechamiento de los recursos.
- d) Organizar la prestación de servicios públicos de los municipios asociados, integrándolos, o para crear los organismos y realizar las obras necesarias para su adecuado funcionamiento o para asumir la prestación de nuevos servicios.
- e) Orientar la tecnificación de las administraciones municipales, y prestarles asesoría técnica, administrativa y jurídica a los municipios que se la soliciten.
- f) Coordinar, mediante planos reguladores, el desarrollo urbano de los municipios asociados.
- g) Hacer los estudios de costos y tarifas de los servicios que presten y obtener su aprobación, cuando ésta se requiera.
- h) Realizar los programas y ejecutar y ejecutar las obras de interés común que convengan a preservación y sanidad del medio ambiente, así como a la defensa y conservación de los recursos naturales de la región, con sujeción a las leyes y ordenanzas que rijan esta materia.
- i) Elaborar y adoptar su presupuesto, y para ejecutar u ordenar la ejecución de las obras proyectadas, controlando su correcta realización.
- j) Celebrar contratos y negociar los empréstitos necesarios para el cumplimiento adecuado de sus fines.

Según Bustamante, las normas dictadas con posterioridad atribuyeron nuevas facultades a las AM:

[...] planes de producción y comercialización rural; prestar servicios de salud y servicios públicos esenciales; en convenios con la policía, tránsito, turismo, control de drogas, etc.; servicio unificado de transporte; proyectos de reforestación; planes de viviendas de interés social y reforma urbana; cuerpo de bomberos; designar curadores urbanos; asistencia técnica rural y desarrollo agro empresarial (2006: 9).

Los estudios sistemáticos sobre la evolución y los resultados de las AM son escasos y básicamente se limitan a dos trabajos que han recurrido a fuen-

tes primarias (Pulido, 2003; Cerón, 2004)<sup>14</sup> y el trabajo de Sergio Bustamante ya citado, encaminado a formular una propuesta de política pública de asociatividad, en cual le fue encargado por la Federación Colombiana de Municipios con el propósito de contribuir a la discusión y consolidación del marco institucional sobre el tema.

Sin embargo, algunas características de este mecanismo se pueden establecer conforme a lo planteado en los estudios mencionados:

- Las AM son muy desiguales en sus orígenes y desarrollo, presentan grandes altibajos en su accionar y existe poca consistencia y continuidad en las actividades que realizan. Toda generalización al respecto es riesgosa.
- El objeto contractual de los acuerdos de creación es indeterminado y la definición de los objetivos propuestos presenta excesiva generalidad o vaguedad. Al respecto, la principal causa de la relativa inoperancia de la gran mayoría de las AM formalmente constituidas radicaría en el carácter genérico de su misión, en la ausencia de precisión de la función específica que concitó el esfuerzo asociativo.
- La mayoría se concentra en desarrollar actividades que no implican delegación de competencias municipales, pocas han aprovechado las posibilidades creadas en las normas, al punto que muchas de las opciones existentes<sup>15</sup> ni siquiera han sido objeto de atención de alguna asociación y, en general, realizan acciones dispersas y desarticuladas de los procesos de desarrollo municipal.
- Presentan una excesiva vulnerabilidad financiera. Tienen grandes dificultades para gestionar los recursos económicos requeridos, tanto frente a los socios como a otras instancias (gobiernos nacional y departamental, cooperación internacional, etc.). En general, carecen de los recursos necesarios para financiar sus actividades y enfrentan dificultades para lograr que los socios cumplan con los compromisos financieros pactados que se traducen en morosidad en los pagos de las cuotas de sostenimiento.

<sup>14</sup> Citado por (Sergio Bustamante 2006: 10).

<sup>15</sup> Al menos 10. Pulido, 2003 citado por Bustamante, 2006: 11.



- Estas circunstancias las han obligado a buscar recursos externos y a hacer de la contratación con los municipios su principal mecanismo de subsistencia, cuando deberían financiarse de los aportes de los socios y con los ingresos generados por los servicios que prestan. El hecho de que compitan con las ONG y las Cooperativas por los recursos municipales, ha conducido a que pierdan de vista el fundamento de su quehacer institucional y ha generado no pocos riesgos de corrupción.
- Proliferación de AM, causada por la facilidad con la que pueden ser constituidas ya que no existen reglas claras para eliminar aquellas que no funcionan. Al respecto, vale la pena anotar que el número de AM existentes es actualmente desconocido, y ha sido bastante fluctuante: en un rango entre cincuenta y setenta en los últimos años. Pero si bien son muchas las asociaciones existentes, sólo unas pocas operan permanentemente, y se han ganado cierto reconocimiento (no más del 15%).
- La representatividad de las AM es superflua.
- Aunque podrían darse algunas excepciones, no parece existir una clara apropiación del instrumento asociativo por parte de los mandatarios locales. Las AM van por su lado, mientras sus socios tienden a desentenderse de lo que éstas hacen. En la gran mayoría de los casos estudiados no parece claro el liderazgo de los alcaldes, y a veces se tiene la sensación de que las AM no toman en consideración a los municipios. De lo anterior se deduce que existe una carencia de compromiso y voluntad política de los mandatarios locales con los proyectos mancomunados, los cuales por su complejidad exigen continuidad y permanencia, más allá de los períodos particulares de cada Gobierno.

La caracterización precedente es suficientemente ilustrativa de la situación de precariedad en el desarrollo y aplicación de las AM en el caso colombiano. La amplitud de la normatividad es tanta que permite a las AM hacer prácticamente de todo, lo que le resta especificidad y enfoque a su labor. La falta de interés del Gobierno central y el Congreso se expresa en la abundancia de leyes y normas con sesgo centralista y en la ausencia de una política decidida sobre la AM, que sobre todo contribuya al fortalecimiento de la capacidad local para aprovechar este tipo de mecanismos. Consecuentemente, los alcaldes municipales no parecen tener mucho in-

terés en este mecanismo o el mismo puede ser muy esporádico y de poca sostenibilidad.

### Otros mecanismos de asociación

En el caso colombiano existen otros mecanismos de asociación contemplados en la CP 1991, aunque los mismos no han sido debidamente reglamentados. Es el caso de las provincias:

**Artículo 321.** Las provincias se constituyen con municipios o territorios indígenas circunvecinos, pertenecientes a un mismo departamento.

La ley dictará el estatuto básico y fijará el régimen administrativo de las provincias que podrán organizarse para el cumplimiento de las funciones que les deleguen entidades nacionales o departamentales y que les asignen la Ley y los municipios que las integran.

Las provincias serán creadas por ordenanza, a iniciativa del gobernador, de los alcaldes de los respectivos municipios o del número de ciudadanos que determine la Ley.

Para el ingreso a una provincia ya constituida deberá realizarse una consulta popular en los municipios interesados.

El departamento y los municipios aportarán a las provincias el porcentaje de sus ingresos corrientes que determinen la asamblea y los concejos respectivos (CP, 1991).

Si bien algunos departamentos<sup>16</sup>, en la práctica, han dividido sus territorios por provincias para un manejo más coordinado de algunas decisiones e intervenciones de escala regional, la ausencia de una LOOT le resta claridad, legitimidad y permanencia a las gestiones y realizaciones en el marco de tal mecanismo, sometiéndolo a la exclusiva voluntad del mandatario local para actuar en este ámbito.

Además, la CP 1991 considera la existencia de las áreas metropolitanas. En relación con este mecanismo, establece:

<sup>16</sup> Por ejemplo, el departamento de Cundinamarca está dividido en 15 provincias.

**Artículo 319.** Cuando dos o más municipios tengan relaciones económicas, sociales y físicas, que den al conjunto características de un área metropolitana, podrán organizarse como entidad administrativa encargada de programar y coordinar el desarrollo armónico e integrado del territorio colocado bajo su autoridad; racionalizar la prestación de los servicios públicos a cargo de quienes la integran y, si es el caso, prestar en común algunos de ellos; y ejecutar obras de interés metropolitano.

La ley de ordenamiento territorial adoptará para las áreas metropolitanas un régimen administrativo y fiscal de carácter especial; garantizará que en sus órganos de administración tengan adecuada participación las respectivas autoridades municipales; y señalará la forma de convocar y realizar las consultas populares que decidan la vinculación de los municipios.

Cumplida la consulta popular, los respectivos alcaldes y los concejos municipales protocolizarán la conformación del área y definirán sus atribuciones, financiación y autoridades, de acuerdo con la Ley.

Las áreas metropolitanas podrán convertirse en Distritos conforme a la ley (CP, 1991).

En el caso colombiano, las áreas metropolitanas establecidas legalmente son todas anteriores a la CP 1991, excepto la de Valledupar, creada en 2005. A continuación se mencionan las áreas metropolitanas vigentes:

- Área Metropolitana de Medellín: Fue creada por la Ordenanza No. 34 de noviembre 20 de 1980. Está integrada por los municipios de Medellín, Bello, Barbosa, Copacabana, La Estrella, Girardota, Itagüí, Caldas y Sabaneta, y se denomina Área Metropolitana del Valle de Aburrá. Es la única área metropolitana de Colombia que ejerce como Autoridad Ambiental y, como algunas otras áreas metropolitanas, ejerce la Autoridad de Transporte Metropolitano, así como las demás funciones de planeación y desarrollo de obras de carácter metropolitano (Ley 128 de 1994).
- Área Metropolitana de Bucaramanga: Fue creada por la Ordenanza No. 20 de 1981. Está integrada por los municipios de Bucaramanga, Floridablanca y Girón. En 1986 se incorporó el municipio de Piedecuesta.
- Área Metropolitana de Barranquilla: Fue creada por la Ordenanza No. 28 de 1981. Está integrada por los municipios de Barranquilla, Puerto Colombia, Soledad, Malambo y Galapa.

- Área Metropolitana de Cúcuta: Fue creada por el Decreto No. 508 de 1991. Está integrada por los municipios de Cúcuta, Villa del Rosario, Los Patios y El Zulia.
- Área Metropolitana de Centro Occidente: Fue creada por la Ordenanza No. 14 de 1991. Está integrada por los municipios de Pereira y Dosquebradas. En 1981 se incorpora a La Virginia, pendiente por definir Santa Rosa de Cabal.
- Área Metropolitana de Valledupar: Fue creada en el 2005 y la conforman los Municipios de Valledupar, Agustín Codazzi, La Paz, Manaure Balcón del Cesar, San Diego.

### Los consejos comunitarios o la validación social de la recentralización política

En criterio de Marta Sandoval, los consejos comunitarios no profundizan la descentralización, aunque el presidente resuelva en estos problemas locales, porque anota:

La descentralización en su sentido político, administrativo y democrático, no se refiere al traslado del despacho presidencial de la Casa de Nariño a la plaza local; por el contrario significa un equilibrio de poderes entre el nivel central y los territoriales, que significa la disminución de la intervención del nivel central y el mayor compromiso y responsabilidad de competencias y recursos por parte de los entes territoriales (Sandoval, 2009: 1).

En tales términos, considera que los consejos comunitarios responden a un modelo fundamentado en la centralización del poder y la microgerencia, que debilita la democracia participativa y fortalece el esquema presidencialista en Colombia.

Esta forma de contacto directo entre el presidente y la comunidad, realizada semanalmente y en ocasiones en lugares distintos, varias veces en una misma semana, son altamente visibles, como que son transmitidos por la cadena oficial, y de alta popularidad por la construcción mediática de autoridad y gobernabilidad que favorece la televisión. Usualmente, no son reuniones espontáneas de población en general, sino reuniones pro-

gramadas, con guión y actores predefinidos, cercanos al Gobierno y dispuestos a validar la gestión del presidente con su propio ejemplo.

Sin embargo, en los mismos es frecuente escuchar al presidente tomando decisiones e impartiendo directrices que contrarían no sólo la descentralización y los preceptos constitucionales y legales al respecto, sino también los instrumentos, como el Plan de Desarrollo y el Plan de Ordenamiento Territorial del municipio, que son a su vez instrumentos construidos con participación de la ciudadanía y aprobados por el Consejo Territorial de Planeación y el Concejo Municipal.

En síntesis, se puede afirmar que aunque Colombia dio grandes pasos a nivel normativo en términos de la profundización de los procesos de descentralización y de participación ciudadana en la toma de decisiones y en términos de rendición de cuentas, la realidad es que, en términos de Douglas North, la matriz institucional del país que vincula tanto las instituciones formales, como las instituciones informales, aún conserva muchos rasgos del pasado premoderno. En este sentido se entiende que en Colombia se tienda a legalizar y normalizar las soluciones, aunque la implementación y el cumplimiento de la ley no sean eficientes. El clientelismo es una característica arraigada en la sociedad colombiana, desde los tiempos de la encomienda, la cual ha tenido profundas implicaciones sobre la consolidación de partidos y el juego democrático.

Durante los años noventa observamos la emergencia de terceras fuerzas políticas, después del proceso de paz con el grupo guerrillero M-19 y de la promulgación de la Constitución de 1991. No obstante, 18 años después observamos que a pesar de la legislación electoral y las reformas políticas que se han introducido a lo largo de estos años, los problemas no se han solucionado, los partidos políticos se crean y terminan en función de la coyuntura política, no representan ideas concretas sobre una visión de país, sino simplemente se constituyen en una estructura necesaria para acceder a los escenarios de toma de decisiones. Con excepción de algunos movimientos de corte religioso o de corte ideológico específico, se puede afirmar que no hay disciplina al interior de los partidos, ni entre sus votantes ni entre sus representantes<sup>17</sup>.

17 De esto da cuenta el cuestionado hecho de la permisividad en la legislación colombiana, que

El complicado tema de la influencia del paramilitarismo en la vida política nacional durante la última década distorsionó de manera dramática el proceso de representación en Colombia. Este es un tema que demandará del análisis profundo por parte de la academia en los próximos años. Por último, es importante mencionar que la descentralización política obtuvo mejores resultados en las grandes capitales, gracias a la experiencia liderada por Bogotá y Medellín, con administraciones de corte gerencial o tecnocrático. Esto le ha permitido al voto de opinión constituirse en un importante elemento del juego político colombiano en las grandes ciudades. En este sentido, sólo resta analizar cómo este proceso le permitió a una ciudad como Bogotá, acceder al mercado financiero internacional y constituirse en un modelo que ahora está siendo replicado en otras regiones del país. Estos tópicos serán analizados someramente en el capítulo siguiente.

permitted que los congresistas se cambiaran de movimiento político, en un momento de coyuntura, cuando se requería de un número determinado de votos en el Congreso, para aprobar la segunda reelección del presidente Álvaro Uribe, a finales del año 2009.

## Anexo 4

### Logros más importantes de algunas asociaciones de municipios

Casos exitosos<sup>1</sup>

#### MASORA (Municipios Asociados del Oriente Antioqueño)

Dentro de su portafolio de servicios se incluye entre otros: La acción más reconocida aunque financieramente más difícil es el proceso de planeación subregional con productos concretos como un sistema de información geográfico georeferenciado en plataforma ARC MAP 8.1, con toda la cartografía PBOT municipal y subregional, con cruce de los sistemas catastrales y ambientales, con información estructurada a nivel de predio. Así mismo, la capacitación en temas de planeación, jurídicos y sociales. También prestan servicio de asesoría jurídica y representación judicial a los alcaldes y dependencias municipales.

#### MADU (Municipios Asociados del Uraba Antioqueño)

Dentro del proceso de gestión, se pueden destacar los siguientes logros: Consecución de 2 000 000 000 (dos mil millones de pesos) para el dragado de las bocas del río Atrato, también la consecución de recursos para el acueducto por gravedad del municipio de Carepa.

#### ASOCCIDENTE

Gran parte de su gestión se ha concentrado en la materialización de importantes proyectos de infraestructura para su región, como lo son: La terminación de la vía al mar. Construcción túnel de occidente puerto de Uraba. Construcción represa Pescadero Ituango (nación-depto-municipios-sector privado-comunidades).

<sup>1</sup> Tomado de: Departamento Nacional de Planeación. Las asociaciones de municipios, desarrollo e integración regional. Bogotá, sf.

## AMUNORTE ANTIOQUEÑO

Uno de sus más importantes proyectos es la recuperación de las áreas de regulación hídrica de la subregión norte de Antioquia, por medio de la reforestación de 6 000 hectáreas con guadua y otras especies vegetales.

#### ASOPATIA (Asociación de Municipios del Alto Patía)

- La negociación del movimiento social de la cuenca del Patía con el Gobierno nacional en el año de 1996 en donde la presentación de propuestas regionales y el trabajo mancomunado de líderes, organizaciones sociales y administraciones municipales permitió la consecución de proyectos y financiamiento de obras de la región como actores se constituyeron los líderes de la región, concejales, alcaldes y administraciones municipales, pues debieron trabajar unidos para responder a los requerimientos nacionales.
- Seguimiento continuo a los proyectos ante la comisión nacional de regalías, logrando la viabilización de algunos de ellos. En desarrollo de estas actividades, *Asocoro* y conjuntamente con los líderes del movimiento social, se logró en el año 2000 que todos los municipios fueran incluidos en el programa Alianza de caminos vecinales, la inversión que realizó el FNCV asciende a \$600 000 000, a razón de \$40 millones por municipio y una contrapartida de \$10 millones por municipio.
- Programa Aulas de bilingüismo o Aulas de nuevas tecnologías, siete aulas cuya inversión superó los \$700 millones.

#### AMSURC (Asociación de Municipios del Sur del Cauca)

Dentro de su amplio portafolio de servicios, se pueden contar las siguientes actividades en las cuales ha incursionado con éxito:

- Identificación, formulación, presentación de proyectos para los municipios socios y la consecución de recursos para su ejecución.
- Asesoría de 23 municipios del departamento por el excesivo cobro de alumbrado público de parte de la empresa que presta este servicio en el departamento.

- Asesoría jurídica a los municipios en el manejo y control de aproximadamente 95% de los casos que se les presentan.
- Haberle ahorrado a los municipios socios el pago de indemnizaciones costos por demandas laborales.
- Ser modelo de gestión y transparencia en el departamento del Cauca.
- Ser facilitadora para los alcaldes y administraciones municipales en actividades propias del quehacer diario de los municipios.

#### ASORICAURTE

#### UMATAS

#### ALTO ARIARI

Premio nacional de paz 1992

#### Asociaciones que han ganado reconocimiento

En el trabajo adelantado por Sergio Bustamante se relacionan las Asociaciones de Municipios que han obtenido reconocimientos por sus logros (Bustamante, 2006: 9):

- Asopatía
- Asomac
- Asosanjorge;
- Amsur
- Asoocaña
- Masora
- Asosumapaz
- Proyección siglo XXI
- Asolínea

#### Otras asociaciones

Programas de Desarrollo y Paz del Magdalena Medio  
Asociación de municipios de la Sabana Occidente  
Asociación de municipios de Sabana Centro

## Capítulo VII

### Las relaciones exteriores de las ciudades

#### El centralismo en las relaciones internacionales

Colombia tiene una larga historia de aislamiento y encerramiento con respecto al mundo, que se expresa de variadas maneras:

- No ha tenido olas masivas de inmigración desde comienzos del siglo XIX. En el siglo XX se registró la llegada de grupos de personas nacidas en otros países, particularmente de España, durante la época de la Guerra Civil de ese país, y de otros países europeos, durante la Segunda Guerra Mundial. Actualmente, la cifra del Censo 2005 sobre extranjeros residentes en el país confirmaría esta tendencia: no llegaban a 50 mil personas. En contraste, se han registrado olas masivas de emigración: del campo a la ciudad y del país al exterior, en números que pueden fluctuar entre 3 y 5 millones de personas en cada uno de estos sentidos sólo en las últimas dos décadas.
- Un indicador de la calidad, profundidad y efectividad de las relaciones internacionales de los países, a su vez reflejo del rol y la valoración atribuida al mismo en el escenario mundial, es el número de visas que sus ciudadanos deben tramitar para viajar a otros países. En el caso colombiano, es preciso tramitar más de 160 visas, es decir, con excepción de algunos países en Suramérica, prácticamente para todo el mundo es necesario adelantar dicho trámite. En contraste, los ciudadanos de Chile sólo tramitan visas para Estados Unidos y Canadá.
- El comercio exterior es otro indicador relevante. Colombia registra una de las tasas de exportación *per cápita* más baja de América Latina, a pesar de ser el cuarto más grande en población y extensión de la región.
- En la última década, el servicio diplomático dejó su carácter profesio-

nal para pasar a ser ejercido por agentes del Gobierno, con carácter coyuntural y episódico, lo que ha significado una alta inestabilidad para las relaciones exteriores del país.

Estos datos permiten poner en perspectiva la situación de las relaciones internacionales del país, las cuales han sido dirigidas y manejadas históricamente por el Gobierno nacional, con muy poco, por no decir ningún, margen de maniobra para las entidades territoriales.

La CP 1991 establece las condiciones para el ejercicio de las relaciones internacionales y le asigna a la nación la competencia para definir las políticas correspondientes y los mecanismos para desarrollar las mismas.

En los últimos años, la política exterior colombiana ha estado regida por los siguientes objetivos:

- Consolidar las relaciones estratégicas bilaterales e impulsar procesos de integración y desarrollo integral en las fronteras.
- Defender y promover los intereses nacionales en el escenario multilateral.
- Ejercer la soberanía y contribuir a la construcción de la paz y la seguridad en Colombia.
- Diversificar las relaciones y la agenda internacional.
- Establecer una política integral de migraciones.
- Fortalecer institucionalmente el Ministerio de Relaciones Exteriores

Entre estos, se destacaría aquel que se refiere a diversificar las relaciones y la agenda internacional, en desarrollo del cual sería posible esperar la ampliación del espacio internacional a los actores territoriales para que estos, a su vez contribuyan a la gestión de la presencia de Colombia en el escenario mundial.

Sin embargo, las directrices nacionales están enfocadas justamente en sentido contrario. En asuntos diplomáticos y de relaciones económicas con el exterior, el Gobierno nacional ha ratificado y reiterado la exclusividad del presidente en el manejo de dichos asuntos, a quien están sujetas las demás entidades del nivel central y de los niveles territoriales para cualquier acercamiento o relación con el exterior.

El control nacional sobre la cooperación internacional también es manifiesto. De hecho la Directiva Presidencial 01 de 2008 establece que la coordinación del desarrollo de la política de cooperación internacional estará a cargo de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, en coordinación con el Ministerio de Relaciones Exteriores.

En esta se define expresamente que:

[...] La Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional-Acción Social, en coordinación con el Ministerio de Relaciones Exteriores, son las entidades del Estado, encargadas de coordinar el desarrollo de la política de cooperación internacional.

Acción Social será la encargada de administrar, promover y articular con los aportantes y receptores la cooperación internacional pública y privada, la cooperación técnica y financiera no reembolsable que reciba y otorgue el país, así como los recursos que se obtengan como resultado de condonación de deuda con naturaleza de contenido social o ambiental. Así mismo, coordina la identificación de áreas y temas prioritarios a nivel nacional y regional hacia los cuales se debe dirigir la cooperación internacional, e igualmente aquellas experiencias y capacidades nacionales para ser ofrecidas en cooperación al exterior.

Las entidades del orden nacional realizarán la gestión de sus iniciativas de cooperación, teniendo en cuenta los parámetros establecidos por Acción Social, la cual asume la coordinación de la implementación de la Declaración de París; igualmente dirigirán todos sus esfuerzos y gestión de cooperación internacional, hacia la ejecución de programas, proyectos y actividades íntimamente relacionados con las tres áreas prioritarias en la Estrategia de Cooperación 2007-2010. Las misiones diplomáticas de Colombia en el exterior informarán a Acción Social y al Ministerio de Relaciones Exteriores, de la gestión sobre potenciales iniciativas de cooperación de beneficio para el país.

Los organismos y entidades del orden territorial podrán participar en los procesos y actividades en el marco del Plan de Implementación de la Declaración de París, con el fin de cumplir los compromisos nacionales



que se deriven como resultado de la adhesión a la misma (Presidencia de la República, 2008).

### Las ciudades y el acercamiento al mundo

Más allá de las definiciones y decisiones del Gobierno nacional, las entidades territoriales han venido abriendo sus propios espacios en el escenario global, aunque apenas algunas ciudades cuentan con las condiciones y posibilidades para lograr sus objetivos, al menos, en cuatro ámbitos: las relaciones diplomáticas, la cooperación descentralizada y horizontal, las relaciones económicas y comerciales y la promoción y marketing de ciudad.

Las principales ciudades –Bogotá, Medellín, Cali, Barranquilla, Cartagena, Bucaramanga, Manizales, entre otras–, han desarrollado actividades de carácter diplomático, referidas al acercamiento con embajadores o directamente con alcaldes de otras ciudades del mundo. Considerando las dificultades que suelen presentarse en la relación entre el Gobierno nacional y el mundo, mediada casi exclusivamente por el conflicto interno y la guerra al narcotráfico, no es extraño que algunas ciudades intenten deslindarse de la Nación para hacer su propia gestión diplomática.

### El caso de Bogotá

El Gobierno de la ciudad ha pasado por varias fases en el diseño y establecimiento de las relaciones exteriores:

- La realización de actividades aisladas.
- El establecimiento y desarrollo de una Agenda estructurada.
- La formulación de una política de relaciones exteriores.
- La aprobación de un Acuerdo del Concejo Distrital para crear una Cancillería para la ciudad.

La creación de esta dependencia, que se denomina Dirección Distrital de Relaciones Internacionales, no pretende suplir las funciones de la Cancillería nacional, sino coordinar y articular la cooperación nacional e in-

ternacional que gestionen los organismos y entidades del Distrito Capital. De manera primordial, estará a cargo de la gestión de los negocios y las exportaciones de la capital y la región central del país. La dependencia tiene una línea de relación directa con la Secretaría General de la Alcaldía y está conformada por dos subdirecciones: Asuntos Internacionales y Proyección Internacional.

También Medellín cuenta con una entidad regional que canaliza servicios de cooperación y promueve las relaciones internacionales que permitan insertar esta ciudad y la región metropolitana del Valle de Aburrá en el ámbito global.

En cuanto a las relaciones económicas, hay antecedentes en el caso de Bogotá que deben mencionarse. Durante el primer gobierno del alcalde Antanas Mockus (1995-1997) se adelantó una estrategia expresa de acercamiento al resto del mundo, en particular, para darle a la ciudad una mayor garantía de sostenibilidad financiera: considerando las necesidades de inversión de la ciudad y la estrechez del sistema financiero colombiano, tener un lugar y una historia en el sistema global era un deber y una decisión responsable con el futuro de la sociedad local.

La mejora estructural de las condiciones fiscales de la ciudad permitió realizar una gestión que abarcó dos ámbitos: de un lado, las agencias calificadoras de riesgo, y de otro, los bancos y agentes de los inversionistas. En 1996 la ciudad fue certificada en grado de inversión por Standard & Poor's y se constituyó en una referencia para las entidades territoriales de diversas latitudes. Más aún, adquirió de esta manera la condición fundamental para ejercer su autonomía, esto es, tener entidad y valor propios ante las entidades necesarias para abrir las puertas del sistema financiero global.

En relación con los bancos e inversionistas, la gestión se dividió en varios frentes: uno, el Banco Mundial y el BID, como prestamistas que demandaban garantía de la Nación. Dos, los bancos comerciales que aceptaban la calificación de riesgo. Tres, los inversionistas que se convocaron a distintas operaciones de capitalización de empresas –por ejemplo, energía–, o de concesiones para servicios públicos para los cuales la calificación de riesgo era una garantía adicional.

Más que los recursos que se obtuvieron por los distintos medios, la importancia de tales gestiones radica en que se constituyeron en acciones

pioneras que permitieron poner un nuevo “cliente” en el sistema financiero del mundo, y abrir a estos nuevos clientes nuevas oportunidades de financiación. Es evidente que sólo un manejo fiscal prudente y serio puede respaldar este tipo de intento para hacerlo sostenible, como lo expresa el caso de Bogotá.

En los gobiernos posteriores se ha mantenido esta línea estratégica y se han logrado nuevos avances en la conformación de una historia financiera exitosa: se han abierto los mercados de bonos y otros instrumentos y se ha ampliado el plazo de financiación, condiciones que son cada vez más apreciadas a medida que se adelantan las gestiones para la construcción del Metro en la ciudad.

En el segundo Gobierno de Antanas Mockus (2001-2003) se definió un objetivo explícito de productividad, que reconocía la importancia de gestionar directamente asuntos relativos a la generación de riqueza. Además de los esfuerzos adelantados en el plano educativo y formativo, las gestiones se encaminaron a la integración de esfuerzos con los representantes gremiales del sector económico y laboral, al acercamiento con los representantes comerciales y empresariales del cuerpo diplomático, al diseño y desarrollo de mecanismos de apoyo al desarrollo productivo, y a la creación de algunas entidades para una intervención sistemática y sostenida en tales asuntos.

Tales objetivos, que se mantuvieron en los gobiernos siguientes, dieron lugar a la conformación de dependencias de carácter mixto, como Bogotá Emprende, para apoyo al emprendimiento; *Invest in Bogotá*, dedicada a la atracción de inversiones<sup>18</sup>.

### La participación en redes

A pesar de las restricciones impuestas a los gobiernos de las ciudades para mantener relaciones de diversa índole con otras ciudades y con organizaciones de gobiernos territoriales de otros países y globales, las ciudades

18 Esta entidad, creada en 2006, quedó calificada en el lugar 16 entre las entidades dedicadas a la atracción de inversiones, por encima de Proexport, la agencia nacional, según medición realizada a nivel internacional en 2009.

grandes y algunas de las capitales de departamento, vienen progresivamente participando en actividades de cooperación e integrándose a una tendencia generalizada de trabajo y relaciones en redes de ciudades.

En años recientes, esta participación se ha oficializado a partir del trámite de Acuerdos del Concejo Municipal o Distrital, con los cuales se busca garantizar la legalidad y disponibilidad de los recursos que se destinan al pago de las membresías o al desarrollo de las actividades que tal participación implique.

Las ciudades participan en diversas organizaciones, aunque las principales relaciones se mantienen con redes de ciudades iberoamericanas y andinas:

- Bogotá participa en la Unión de Ciudades Capitales Iberoamericanas UCCI.
- Bogotá, Medellín y su área metropolitana, Barranquilla y su área metropolitana, Bucaramanga y el área metropolitana, Cartagena, Barrancabermeja y Pasto, y el Departamento de Cundinamarca, hacen parte del Centro Iberoamericano de Desarrollo Estratégico Urbano CIDEU.
- Bogotá y Medellín participan en Asociación América y Europa de Regiones y Ciudades AERYC.
- Bogotá participó en la creación de la instancia de gobiernos territoriales de la Comunidad Andina de Naciones.
- Bogotá participa de la organización Ciudades y Gobierno Locales Unidos CGLU.

Sin embargo, es difícil establecer el número de ciudades que realizan actividades o acercamientos bilaterales o esporádicos, así como las contrapartes de tales relaciones. Es usual la celebración de eventos de diverso carácter en las ciudades principales del país, y en muchos de sus municipios, particularmente de frontera, en los cuales participan autoridades o delegados de ciudades de distintos países.

También el esquema de hermanamientos se utiliza con alguna frecuencia, pero no se halló información sobre el número de los mismos, los actores y los objetivos.

Finalmente, es usual la visita de delegados de distintos gobiernos territoriales que tienen interés en conocer diversos aspectos de la gestión del gobierno, en especial en ciudades como Bogotá, Medellín y Cali.

### Conclusiones

- La nación colombiana no ha terminado su fase de consolidación, por consiguiente, la noción de un estado-nacional, tampoco. Esto es particularmente complicado en un país con altas concentraciones del ingreso e inmerso en un conflicto armado. Esta realidad ha permitido que Colombia se caracterice por tener importantes desarrollos a nivel legislativo, pero que no se corresponden con las realidades políticas, sociales y económicas. Específicamente para el caso de la descentralización, nos deja con una amplia porción de alcaldes elegidos popularmente, que no cuentan con los recursos económicos y administrativos que les permitan hacer diseños e implementar políticas públicas. El caso recurrente es de municipios ejecutando las políticas nacionales, a través de un proceso de desconcentración de recursos.
- Como un corolario del punto anterior, no se ha hallado en Colombia el equilibrio entre la república unitaria y la autonomía regional, por el contrario, la consolidación del poder regional de los grupos armados a finales del siglo XX e inicios del XXI, han legitimado la exaltación de los discursos conservadores, fundamentados en la noción abstracta del orden, al cual sólo se puede retornar a través de la figura presidencial, y la enunciación de enemigos internos o externos. Lo cual ha conducido irremediablemente a desvirtuar la democracia local.
- Desde el punto de vista constitucional, la nunca bien ponderada estabilidad institucional colombiana no parece tener sustento. Si bien no es usual el cambio de Constitución o los golpes de Estado, tan frecuentes en el siglo XX en otros países del continente, sí han sido permanentes las reformas a la Constitución: la de 1886, vigente hasta 1991, registró más de 60 reformas y la actual Constitución, aprobada entonces, ya ha sido objeto de 28 reformas.

- La CP 1991 no contiene las definiciones ni los mecanismos para desarrollar de manera suficiente los principios de la descentralización y la autonomía territorial. Siendo evidente el énfasis municipalista de la formulación constitucional, no parecería haberse logrado el fortalecimiento de este nivel de Gobierno, como tampoco ha sido posible expedir la ley orgánica de ordenamiento territorial que debería distribuir las competencias y recursos entre los distintos niveles de Gobierno.
- Las funciones asignadas a las entidades territoriales apenas si tienen el carácter de delegaciones del Gobierno nacional y, la mayoría de las administraciones locales y departamentales no disponen de fuentes de recursos distintas a las transferencias nacionales para desempeñarlas.
- Los problemas mencionados han tenido otro conjunto de implicaciones: el conflicto armado y los desincentivos institucionales en el campo, han conducido a la concentración de la población de manera creciente en las grandes ciudades, reforzando el efecto de concentración de la producción de la riqueza en unos pocos polos de desarrollo, limitando la capacidad local de un amplio espectro de las municipalidades colombianas para la generación de ingresos propios, haciéndolos cada vez más dependientes de las transferencias del nivel nacional para el cumplimiento de sus funciones constitucionales, reforzando de esta manera el proceso centralizador en Colombia.
- El proceso de urbanización de Colombia ha generado una estructura urbana y regional de ciudad primada, de elevado grado de concentración de la población en las áreas urbanas y en particular, en un pequeño conjunto de grandes y medianas ciudades, en las que difícilmente se dispone de los instrumentos legales, administrativos, fiscales o políticos para desarrollar el rol que se espera de los gobiernos territoriales.
- Las reformas introducidas a la CP 1991 han significado tal grado de reversa en el proceso de descentralización fiscal, que es posible sostener que actualmente sólo existe una desconcentración del gasto nacional en los sectores de educación y salud, que no refleja el espíritu descentralista de la CP 1991 ni se compadece con las evaluaciones optimistas que suelen hacerse al respecto.
- El argumento fiscal se constituyó en una piedra angular del proceso recentralizador. Para recuperar el equilibrio fiscal, se consideró necesari-

rio estabilizar las transferencias, a las cuales se les impuso un crecimiento máximo, al tiempo que se creó un nuevo marco legal para la asignación de los recursos. No obstante, pese a la reforma, el problema fiscal no ha sido resuelto aún, en la medida en que se controló el gasto y el endeudamiento a nivel territorial, pero no se hizo lo mismo al nivel nacional. Este proceso culminó con desdibujar el rol y la intencionalidad misma de la descentralización, simplemente desconcentrando el gasto por parte del gobierno central y dejó a las entidades territoriales con meras funciones de ejecución de las políticas sectoriales del gobierno central.

- A nivel político, los resultados no han sido diferentes. Pese a que la elección popular de alcaldes es una realidad administrativa en Colombia, los problemas de clientelismo, de debilidad de los partidos políticos y movimientos sociales, la influencia de los grupos armados ilegales financiados con dineros ilícitos, la abstención, etc., pone un velo de duda en la efectividad de la democracia local. Estos elementos han permitido consolidar la figura presidencial como único elemento legítimo, con amplia capacidad administrativa y fortaleza política para retornar al país a la senda del orden.
- La descentralización es un asunto pendiente de la agenda política colombiana. La recentralización política y fiscal y la reconcentración de la población en cada vez menos áreas urbanas demuestran que los desarrollos legislativos sobre la descentralización no han llegado a transformar el país en la práctica, lo que indica la necesidad de redefinir dicha agenda y de recuperar el espíritu descentralista que animó los movimientos sociales de las décadas de los setenta y los ochenta, en virtud del cual se realizaron las reformas legislativas de las décadas recientes.

## Bibliografía

- Becerra Platín, Juan Diego (s/f.). *Aproximación al pensamiento político colombiano*. Bogotá: (s.e).
- Bejarano, Jesús Antonio (1989). *Nueva Historia de Colombia*. Bogotá: Editorial Planeta.
- Bromberg, Paul (2009). *Gobierno urbano y el carácter de jurisdicción subnacional de las ciudades*. Bogotá: (s.e).
- Bromberg, Paul (2009). *Distribución del poder territorial en Colombia*. Bogotá: (s.e).
- Bustamante Pérez, Sergio (2006). *Hacia una política pública de asociatividad en Colombia: propuestas para el fortalecimiento de las asociaciones de municipios*. Bogotá: GTZ, Federación Colombiana de Municipios.
- Constitución Política de Colombia 1991. Bogotá: Editorial Norma.
- Departamento Nacional de Planeación (2002). "El Estado comunitario". Bogotá: DNP.
- Departamento Nacional de Planeación (s/f.). "Las asociaciones de municipios, desarrollo e integración regional". Bogotá.
- Edwards, Sebastián (2009). *Populismos o mercados. El dilema de América Latina*. Bogotá: Editorial Norma.
- FMI (2009). "Lecciones de política macro para un diseño sano de descentralización fiscal".
- García, Miguel (2000). "Elección popular de alcaldes y terceras fuerzas. El sistema de partidos en el ámbito municipal. 1988-1997". *Análisis Político* 41. Septiembre/diciembre. Bogotá.
- Gómez Buendía, Hernando (2009). "Una Constitución de papel". Disponible en <http://www.razonpublica.org.com>, consultado noviembre de 2009.
- Guarín, Rafael (s/f.). *Colombia: democracia incompleta. Introducción a la oposición política*. Bogotá: (s.e).
- Hoyos Gómez, Diana (2005). "Evolución del sistema de partidos en Colombia 1972-2000. Una mirada local y regional". *Análisis Político* 55: 45-59. Septiembre/diciembre. Bogotá.
- Krugman, Paul (2007). *Después de Bush*. Barcelona: Editorial Crítica. Ley 152 de 1994.

Ley 128 de 1994.

Mendoza Morales, Alberto (2000). *Colombia: Estado regional*. Bogotá: Editora Guadalupe.

Murad, Rocío (2003). *Estudio sobre la distribución espacial de la población en Colombia*. Santiago de Chile: CEPAL.

Palacios, Marco y Frank Safford (2002). *Colombia: país fragmentado, sociedad dividida, su historia*. Bogotá: Editorial Norma.

Presidencia de la República (2008). “Directiva Presidencial 01 de enero 29 de 2008”. Bogotá.

Restrepo, Darío y Doris Ochoa (2001). “El estado del arte de la descentralización política y de la oferta pública en participación ciudadana y comunitaria”. En *Diez años de descentralización. Resultados y perspectivas*. Bogotá: Fundación Friedrich Ebert de Colombia, FESCOL.

Restrepo, Juan Camilo (2002). *Reflexiones sobre la descentralización en América Latina*. Santa Cruz de la Sierra, Bolivia: (s.e.).

Rodríguez, Jorge Armando (2002). “El Estado unitario descentralizado: una crítica del enfoque constitucional colombiano”. En *Colección de papers* del Instituto Internacional de Gobernabilidad.

Saldías Barreneche, Carmenza (2007). *Estructura fiscal y configuración de la Ciudad-Región: Una primera aproximación a partir del caso de Bogotá D.C. 1991-2003*. Bogotá: IFHC Instituto Fernando Enrique Cardozo.

Sandoval, Martha Janeth (2009). “En defensa de la descentralización”. Disponible en <http://alainet.org/active/34607>, consultado diciembre 2009.