

El modelo

de

DESCENTRALIZACIÓN

EN COLOMBIA*

Jean Philippe Pening

* Versión preliminar de uno de los capítulos de la tesis para optar por el título de Doctor en Desarrollo de la Universidad Católica de Lovaina, Bélgica.

Introducción

En Colombia existe una gran parte de la población que se encuentra excluida del contexto de desarrollo y de globalización que se viene presentando en el mundo. Sin embargo, éste no es el único factor de exclusión, ya que se debe tener en cuenta el contexto interno, en el cual se encuentra el centralismo del Estado, la violencia, la corrupción, el despilfarro, en general una mala gerencia en las esferas del poder. Sin duda alguna que uno de los fenómenos principales que muestra la proporción de estos factores de exclusión externos e internos es la migración campo-ciudad. De esta migración, un porcentaje fue absorbido inicialmente por la necesidad de mano de obra en las ciudades, pero la mayoría de los emigrantes, llegó a hacer parte de una triste realidad en el medio urbano, la miseria, la pobreza absoluta, el tugurio, lo cual en resumidas cuentas es la causa y la consecuencia principal de la crisis en las ciudades de América latina.

Hoy día, una gran parte de la población vive en zonas urbanas, ya que la ciudad se ha venido convirtiendo en marco de cambio social. Los grandes procesos de urbanización no han sido suficientes para cubrir el déficit de vivienda en las ciudades, sin embargo éstas siguen siendo percibidas como una categoría o un componente del desarrollo, de allí que se produzcan grandes migraciones hacia ellas. Según PEEMANS (1995), la urbanización es símbolo de modernización o de desarrollo para algunos, para otros es signo de desigualdad frente al mundo rural, y otros más, piensan que es un espacio de globalización a escala planetaria.

Los problemas económicos y sociales han sido un factor de desarticulación de la cohesión social, por lo que han aparecido diferentes formas de reacción de grupos marginados o excluidos. Como respuesta, la descentralización política se vuelve uno de los aspectos fundamentales de la gobernabilidad, una forma de evitar la división del Estado, es decir que la descentralización es el producto de una crisis. Las regiones alejadas del centro de decisión no creen más en el Estado, y se produce entonces una pérdida de legitimidad del poder central. En ese momento se fortalece una nueva identidad local basada en la etnia, la religión, el idioma o en otras formas culturales más concretas, relacionadas con su geografía y su historia. En resumen, la descentralización busca reunificar al Estado a través del desarrollo local basado en una mayor autonomía.

Ante la crisis del Estado en América Latina se necesitaban reformas, y las políticas de descentralización

se convirtieron en la posible solución al problema. Según MALDONADO (2000: 86), en Colombia, la descentralización "... se justificó por la carencia absoluta, o las deficiencias extremas de servicios públicos, en muchos municipios del país, y eso condujo a protestas de la población durante la década de los 70", lo que refuerza el argumento anterior que fue la consecuencia de una crisis y su finalidad fue evitar la explosión del Estado. Se puede deducir entonces, que las políticas de descentralización en Colombia han sido un medio pero no un objetivo en sí mismo.

Ante la incapacidad del gobierno central para suplir las necesidades de los habitantes en las regiones en cuanto a coberturas y calidad en servicios públicos, educación y salud, la descentralización era sin duda la salida a la crisis en que vivía el país, ya que era el instrumento para mejorar las condiciones de vida de los habitantes. Sin embargo, se presentaron algunos inconvenientes, de los cuales sólo citaremos dos. De un lado, se transfirieron a los municipios algunas responsabilidades sin que estuvieran preparados para asumirlas, lo cual sigue siendo traumático en los municipios con menos capacidad técnica, que son la mayoría del país. De otro lado, se presentaron perversiones muy graves como el despilfarro y la corrupción, pues según CARRIÓN y VELARDE (1990) se han dado casos de clientelismo intra-estatal.

De acuerdo a lo anterior, las políticas de descentralización evitaron la explosión del Estado en Colombia, de allí la importancia de revisar el modelo que se aplicó en el país, y los cambios que ha sufrido desde 1968 hasta hoy día. En la primera parte, se presenta el marco teórico en el cual se inscribe el concepto de descentralización, se definen los conceptos, se explica qué lleva a implementar estas reformas y cuáles son los límites y peligros de éstas. En la segunda parte, se elabora una revisión histórica de la descentralización en Colombia, sus antecedentes y el modelo aplicado. Y por último se establecen las conclusiones generales de este documento.

I. Marco teórico

A. ¿Qué es la descentralización?

La situación que precede la descentralización es obviamente un centralismo de las funciones en el Estado. Según FRÈGE (1986: 15), la *centralización* empobrece el debate social, conduciendo los actores económicos y sociales a organizarse y a representarse a cualquier precio en el nivel nacional, y subestima los temas esenciales de la vida cotidiana de los locales. Que se concentre el debate social tiene también por efecto descuidar los temas asociados al estilo de vida, al medio ambiente y al modelo de sociedad.

El Estado centralizado significó en América Latina, la expropiación política de las colectividades locales. El proceso centralizador que se presentó en los diversos Estados implicó una pérdida de representatividad de las entidades locales y una sectorialización de la administración pública en donde los diversos órganos no estaban sujetos a la autoridad local¹.

De allí que la *descentralización* sea percibida como el antónimo de la centralización, es decir el antídoto de la concentración en un lugar único de todas las actividades y de todos los poderes; se identifica a la lucha de la provincia contra la capital, pues no solamente las principales actividades económicas, culturales y políticas se concentran allí, sino que también es el lugar del Estado, provocando la desertización continua de las otras regiones; se identifica también con las reivindicaciones en favor de una mayor autonomía local, lo que se refleja en la voluntad de un gran número de ciudadanos de vivir en un marco en el cual se sienten solidarios a una organización en la que quieren participar.

BAGUENARD (1994: 8) presenta el origen del concepto de descentralización de la siguiente manera: "Confusa en el vocabulario usual, imprecisa en el lenguaje político, la expresión *descentralización* viene de la lengua francesa. Los anglófonos hablan de *self-government*, los alemanes de *Selbstverwaltung* y los holandeses de *zelfbestuur*". Estos términos van hacia la idea de *gobierno local* haciendo énfasis en la *auto-administración* de las colectividades locales.

En COHEN y PETERSON (1996) se presentan los modelos que han adoptado los diferentes países y que han dado como resultado diferentes formas de descentralización: espacial, hacia el mercado, política y administrativa. La *descentralización espacial* consiste en transferir recursos e instrumentos a las regiones para promocionar actividades productivas con el fin de reducir su concentración en algunos centros urbanos de gran peso. La *descentralización hacia el mercado* utiliza como herramienta principal las privatizaciones con el fin de responsabilizar a algunos privados en la prestación de servicios. La *descentralización política* consiste en que las entidades territoriales puedan elegir sus gobernantes y que éstos puedan tomar decisiones relacionadas con el desarrollo local, y además con una amplia participación ciudadana. La *descentralización administrativa* es la transferencia de funciones, recursos y capacidad de decisión del gobierno central a las entidades territoriales para la provisión de algunos servicios públicos y sociales.

1. Cfr. HILDA HERZER. "Presentación", *Revista Mexicana de Sociología*, n.º 4, 1986, p. 26; citado por RIVERA (1994: 46).

La descentralización administrativa puede ser llevada a cabo de tres formas, desconcentración, delegación y devolución. La *desconcentración* se produce al interior de una misma organización con una misma unidad de mando y dirección y puede producirse en cualquier nivel del Estado, por ejemplo, abrir oficinas regionales de un ministerio o de una entidad del gobierno central. La *delegación* es una ampliación de la desconcentración, pues otorga autonomía jurídica y patrimonial. La *devolución* consiste en adicionar autonomía política a lo anterior, por lo tanto para hablar de devolución se tiene que haber pasado previamente por un proceso de descentralización política.

El proceso de descentralización busca disminuir el grado de centralización, el cual se puede medir con indicadores de la proporción de ingresos y gastos de cada nivel de gobierno, la autonomía para la toma de decisiones y la forma de selección de sus dirigentes locales.

En resumen, hay *descentralización* cuando se transfieren competencias del aparato centralizado del Estado a los órganos subnacionales (locales o regionales), dotados de un mínimo de condiciones políticas, jurídicas y administrativas, que les permite asumir una buena parte de las funciones de gobierno o de organización de las acciones del Estado en unidades territoriales que hacen parte de un Estado unitario.

B. ¿Por qué se descentraliza?

La descentralización ha sido adelantada por los gobiernos nacionales y debe ser comprendida, de una parte, como una tentativa de frenar y de corregir los excesos burocráticos y la inoperancia institucional propia de un Estado en descomposición², y de otra parte, como una forma de reconstruir la espacialidad del Estado, recomponiendo sus diversos niveles y su relación con la sociedad civil, lo que supone una reestructuración y una redistribución territorial del poder. Es entonces, un proceso administrativo que espera mejorar la eficiencia en la organización, y un proceso político que busca una repartición territorial de las responsabilidades, evidentemente respetando las grandes direcciones del Estado.

El objetivo principal de la descentralización es actuar a nivel institucional y al mismo tiempo contribuir a modificar los comportamientos y a combatir las mentalidades. Se espera que la descentralización actúe sobre las prácticas administrativas, aparece entonces el postulado que la multiplicación de centros de decisiones conllevan una mayor eficacia en la gestión, pues los niveles superiores se descargan de tareas operativas que le permiten concentrarse en áreas estratégicas; se espera que la difusión del poder contribuya a desarrollar el sentido de las responsabilidades, pues se mejora en la toma de decisiones por la cercanía a los problemas; se afirma

que reforzando el pluralismo, la descentralización profundizará las libertades, pues se abre la posibilidad para que grupos sociales tradicionalmente excluidos puedan acceder al poder local. En resumen, eficacia, responsabilidad y libertad es lo que se espera de la descentralización.

Descentralizar supone la constitución o el reconocimiento de órganos independientes, al menos sobre el plano técnico, administrativo y político, dotado de un dispositivo material adecuado y capaz de desarrollar una gestión relativamente autónoma. Esta condición, en la mayoría de experiencias realizadas en América Latina, no es ejecutada completamente; o se apoya en un esquema de gobierno local totalmente articulado al poder central en el plano decisorio, o se trata de un régimen municipal que mantiene niveles considerables de autonomía pero que dispone de presupuestos totalmente precarios e insuficientes.

De las ideas anteriores subyacen dos perspectivas teóricas a favor de la descentralización, el federalismo fiscal y el pluralismo político:

No existe una fórmula exacta para distribuir bienes entre los niveles de gobierno porque ésta depende de las particularidades de cada país, sin embargo, el *federalismo fiscal* recomienda que los bienes públicos cuyo beneficio sea local, deben asignarse al gobierno municipal, pues es quien puede garantizar mayor eficiencia en la asignación de recursos, ya que conoce los problemas de cerca y permite una mayor agilidad en la respuesta. En MUSGRAVE y MUSGRAVE (1992) se presenta el desarrollo que hizo este enfoque de un marco normativo sobre la asignación de recursos entre niveles de gobierno, siendo el principio general el del beneficio, es decir que se proveen los bienes y servicios que la población esté dispuesta a financiar mediante tarifas e impuestos. No obstante, ante las desigualdades regionales, el gobierno nacional debe poner en marcha un sistema de recaudo de impuestos nacionales para ser distribuidos entre las regiones.

2. PEDRO JACOBI considera que la descentralización es una respuesta a una situación de centralización que se ha vuelto cada día más ineficiente desde el punto de vista económico y global. Al mismo tiempo, la concibe como una tentativa de sobrepasar una forma de Estado centralizado que presenta signos negativos tanto desde el punto de vista funcional (ineficiencia de servicios públicos y de políticas sectoriales) que desde el punto de vista democrático, ya que no favorece la participación en las reformas sociales (PEDRO JACOBI. "Descentralização municipal e participação dos cidadãos: apontamentos para debate", *Lua Nova*, São Paulo, n.º 20, mayo de 1990; citado por RIVERA (1994: 53).

3. Cfr. F.-P. BENOIT. *Le droit administratif français*, Dalloz, 1978, n.º 210, p.132; citado por BAGUENARD (1994: 15).

Si en el aspecto fiscal, aparentemente es un proyecto viable, en el aspecto político, no se puede olvidar que el federalismo no resuelve el problema de la descentralización interna en cada estado federal³.

En cuanto al *pluralismo político*, la descentralización combate la concentración del poder al crear diversos centros de poder, crea espacios para el aprendizaje de la democracia por parte de los ciudadanos y mejora el nivel de acercamiento entre el gobierno local y los ciudadanos. Sin embargo, se puede muy bien concebir una descentralización política que no sea democrática si, por ejemplo, los órganos locales son designados según un procedimiento diferente a la elección por sufragio universal. Inversamente, la centralización puede ser de esencia democrática si los órganos centrales provienen del sufragio universal. Es probable que un régimen descentralizado sea más democrático pero en sí, el recurrir o no a la elección para nombrar las autoridades locales no concierne a la descentralización. La asimilación entre descentralización y democracia debe ser entonces descartada: en sí la descentralización es políticamente neutra.

Clarificados estos conceptos, una tal asimilación se justifica de todas formas en el campo de las prácticas contemporáneas. En las democracias es admitido por todos, que la elección legítima el poder y que una autoridad local obtenida por el procedimiento electoral, demuestra a la vez su independencia con respecto al poder central y su representatividad en la colectividad que debe dirigir, lo que significa que la descentralización se vuelve un elemento de la democracia.

El poder local no es solamente el municipio ni las diversas formas institucionales bajo las cuales el Estado se manifiesta en la localidad, ya que existen otras formas reales de poder local como los gremios, las asociaciones de campesinos, los utilizadores de servicios, los sindicatos, las comunidades eclesíásticas y otros tipos de organizaciones populares que constituyen verdaderas expresiones de poder local y que no poseen una matriz de Estado.

La diferencia entre los resultados esperados y obtenidos con la descentralización dependerá de la voluntad política de los actores. Según DEBUYST (2000: 1) "son los intereses y las lógicas de los actores que confieren sentido a las decisiones y que, en gran medida, explican el logro o el fracaso de las acciones puestas en marcha. Las relaciones sociales, conflictivas o de cooperación, indican los límites o las potencialidades de los proyectos de cambio, al mismo tiempo que condiciones materiales y las capacidades técnicas".

De lo anterior se desprende un concepto importante, el *urbanismo de participación*, que envuelve una colaboración estrecha entre habitantes, profesionales y poderes públicos.

Los movimientos participativos son una crítica a la ciudad funcional y una negativa a las soluciones tecnocráticas impuestas desde arriba, son una crítica a la centralización. Un proceso de descentralización conlleva a una concertación con las personas directamente afectadas: "la toma de decisiones públicas exige la existencia de espacios legítimos donde puedan expresarse los diversos intereses estatales, privados y comunitarios, presentes en el seno de la comunidad" (GÓMEZ, 1994: 127).

Para cerrar este capítulo, resumiremos diciendo que históricamente, el desarrollo del capitalismo en América Latina estuvo acompañado de una centralización económica, territorial y del Estado, tendencia que estuvo considerada en su momento, como la adecuada para mejorar el nivel de desarrollo. Sin embargo, en épocas recientes se presentaron momentos de crisis política, social y económica, que revirtieron la tendencia centralizadora. En general, los procesos de descentralización se presentaron en una gran diversidad de escenarios y de regímenes políticos y por diferentes motivaciones, aunque dos lógicas son las que se impusieron a estas reformas:

1. La necesidad de reformar el excesivo centralismo del Estado se manifestó en el diseño de políticas de descentralización fiscal y administrativa, para alcanzar una mayor racionalización y eficiencia de la administración pública.
2. Redefinición de las relaciones entre Estado y sociedad civil, que se espera conseguir con la descentralización política, a través de estrategias tales como la promoción y consagración de elecciones populares locales y regionales, y la creación o ampliación de formas de participación ciudadana.

C. Peligros de la descentralización

En el punto anterior se explicaba el por qué descentralizar, y aparecían tres conceptos importantes: eficacia, responsabilidad y libertad. Sin embargo, alrededor de estos tres fines que se persiguen, se presentan algunos problemas o dificultades:

Eficacia:

1. El gran tamaño de un municipio provoca la impersonalidad en las relaciones entre el elegido y el elector, lo que significa que las elecciones no son necesariamente un argumento de eficacia.
2. Es necesario tener tiempo para concebir un proyecto, para intentar realizarlo, para proceder a las adaptaciones necesarias. En este sentido, la duración del mandato se

vuelve un criterio determinante para saber si las autoridades locales tendrán tiempo suficiente para ir más allá de la gestión de las ocupaciones normales. BAGUENARD (1994: 77) afirma que “al respecto la brevedad del mandato de los elegidos locales suecos (3 años) constituye una desventaja; en Alemania, la duración varía según los *Länder* entre 4 y 6 años; en Francia es de 6 años”, al igual que en Bélgica. En Colombia fue de 3 años hasta el 19 de junio de 2002, fecha en la cual se aprobó en el Congreso de la República el aumento del tiempo de mandato a 4 años, es decir que según los criterios europeos estaríamos en un nivel bajo.

3. Hay que escoger entre dos objetivos diferentes por naturaleza: si se desea una gestión coherente, eficaz, racional, hay que confiarla a gestores capacitados y hay que recordar que el procedimiento electoral nunca ha pretendido identificarse a una selección de acuerdo a las capacidades. Esto significa que democracia y capacidad representan dos valores diferentes.

4. La formación de los elegidos puede ser de bajo nivel y un buen nivel es indispensable para una gestión coherente. Aunque aceptar el principio de un mínimo de capacitación va en contra del dogma que da a todo elegido una capacidad intuitiva adquirida por la consagración electoral.

5. La mayoría de municipios dependen de las transferencias y de otros recursos del presupuesto nacional y del apoyo técnico del gobierno nacional, lo cual vulnera su autonomía.

Responsabilidad:

1. Ante sus responsabilidades crecientes y en ausencia de formación que les permita asumirlas en las mejores condiciones⁴, los elegidos tienen la costumbre de tener actitudes contradictorias, buscan de cualquier manera evitar las peligrosas repercusiones electorales de sus decisiones. El urbanismo parece constituir un remarcable terreno de experimentación⁵.

2. En el aspecto técnico, existe una proliferación de normas y los pequeños municipios no tienen los recursos financieros para contratar expertos.

3. Pretender que la descentralización desemboque automáticamente en el desarrollo del sentido de las responsabilidades no es aceptable. En cambio, es evidente que el sentido de la responsabilidad es necesario para la realización de una auténtica descentralización, esto no resulta de la teoría sino de la mentalidad.

Libertad:

1. Una buena parte de la gestión de un municipio es destinada a negociar con el poder central, los espacios y los recursos necesarios para realizar una política local. La alternativa es entonces de participar en el juego clientelista que se impone en el espacio del Estado, que lleva a aquellos que tienen la posibilidad de definir la aprobación de recursos materiales y técnicos, a seleccionar las instancias beneficiarias a partir de criterios políticos.

2. Según ATALLI⁶, existen tres condiciones necesarias para el éxito del cambio social en el cual debe estar inscrita la descentralización: “primero, que no sea solamente una localización en el espacio del lugar del ejercicio de las responsabilidades pero la localización en el espacio de los proyectos para la colectividad: la autogestión en el sentido de la palabra”. Importa también, y es la segunda condición, que la autonomía se complete de recursos financieros “no solamente para los servicios públicos locales, pero de recursos reales para la gestión de la actividad”. Se necesita al fin, tercera condición, que se desarrolle una “mutación lo suficientemente profunda con relación a la tecnología y al saber, de manera a que exista cada vez más una orientación del saber”.

3. El hecho de reforzar financieramente los municipios y de dotarlos de más funciones, limita el centralismo a nivel nacional, sin embargo esto no evita necesariamente las tendencias al *gamonalismo* (hegemonía) y al centralismo en los municipios (RIVERA, 1994: 23).

4. En general, las clases dominantes tienen mayor probabilidad que el municipio les satisfaga sus peticiones, ya que encuentran una más grande audiencia que otros sectores. En el caso chileno, retomando una investigación hecha por *Sur*, los comités de vecinos de barrios de estrato alto son más influyentes en las alcaldías, aunque sean menos activos, ya que conforman grupos con una gran capacidad profesional de presión, lo que no es el caso para los barrios de estratos bajos⁷.

5. Si la descentralización se resume solamente a ser una transferencia de gestión al provecho de las autoridades locales, difícilmente podrá conducir al florecimiento del pluralismo.

Adicionalmente a lo relacionado con los tres conceptos anteriores, la descentralización presenta algunos límites según DE MATTOS (1990), quien no está de acuerdo con la

tendencia a señalarla como la solución al desarrollo local, pues una reforma política y administrativa no tiene la capacidad para modificar factores estructurales como la concentración de la riqueza y el ingreso, la dinámica de la inversión capitalista, las relaciones políticas entre las clases y los fenómenos de exclusión y predominio de relaciones clientelistas.

Con este argumento, de una parte, el autor está desconociendo el concepto de descentralización espacial que incluye políticas de Estado de desconcentración productiva, si la producción y los inversionistas no buscan nuevos horizontes es porque no existen políticas del gobierno central que busquen este objetivo. De otra parte, en el corto plazo, el planteamiento del autor puede ser correcto, aunque a largo plazo, con una descentralización en buenas manos, es decir con un buen gobierno local, se debería presentar una mejoría en el aspecto económico. La descentralización permite que los gobiernos locales puedan focalizar recursos hacia los más pobres en sectores como la educación, la salud, el agua potable y el saneamiento básico, y con estas inversiones se mejoran las condiciones de vida y los niveles de educación de la población, lo cual crea un mejor ambiente para la inversión, pues la mano de obra se encuentra mejor capacitada para competir en el mercado laboral.

PROUD'HOMME (1995) no habla de límites sino de *peligros* de la descentralización, pues estas medidas se basan en el federalismo fiscal de los Estados Unidos y este modelo no es necesariamente aplicable en países en desarrollo. Para el caso colombiano, la eficiencia asignativa tiene un problema de necesidades básicas insatisfechas (NBI) y no de preferencias diferentes, es decir que en las elecciones de alcalde no se revelan preferencias por algún candidato, puesto que en general el problema de la población es el de tener ingresos bajos o no tenerlos, no contar con conexión al acueducto o no poder acceder al servicio de salud, etc., por lo tanto la lógica electoral es otra. En cuanto a la eficiencia productiva, la descentralización no va a contar con economías de escala en la provisión de algunos bienes y servicios; en el gobierno central existe personal más calificado y mejor pagado, el cual es difícil de tener en el gobierno local; sólo una gran organización puede invertir en investigación y desarrollo.

Otro problema que puede presentarse con las políticas de descentralización es que en vez de disminuir las desigualdades, la descentralización podría incrementarlas, puesto que se necesita un nivel central para que redistribuya recursos, en caso contrario se podrían presentar grandes desequilibrios regionales al interior de un país.

Es necesario, entonces, acompañar las medidas de descentralización con un diseño de políticas que vayan hacia

el logro de unos objetivos claros, como la eficiencia y la redistribución, pero al mismo tiempo que tengan herramientas para controlar la corrupción, los efectos negativos sobre el déficit nacional y la estabilidad macroeconómica⁸.

Para mejorar los resultados de la descentralización en el país, es claro que los ciudadanos deben pasar de figurantes a actores. Ellos deben ser informados sobre los proyectos locales, pero también consultados sobre las decisiones a tomar. Pero a veces, las ciudades se confrontan a una indiferencia de la población, tal como lo presenta León (1996:170): "Es grave síntoma, cuando al individuo no le interesan para nada el cuidado del medio que habita y la amabilidad de su hábitat, porque se está en presencia más que de un antisocial de un ser enfermo que desprecia los elementos y factores que le ayudan a realizarse dignamente".

II. La descentralización en Colombia

Colombia es una nación unitaria que tiene una superficie de 1.141.748 km² dividida en 32 departamentos y el Distrito Capital de Bogotá, que tiene las mismas atribuciones que un departamento. El tercer nivel está constituido por los municipios y el país tiene un total de 1.093⁹. Tanto departamentos como municipios cuentan con gobiernos elegidos democráticamente y cuentan con algún grado de autonomía con respecto al Gobierno Central en la toma de decisiones. Las áreas metropolitanas fueron creadas en 1979 en cinco conurbaciones: Medellín, Barranquilla, Pereira, Bucaramanga, y Cali, aunque no existe una estructura de gobierno metropolitano. Luego de éstas se han venido constituyendo nuevas áreas metropolitanas.

4. En el caso francés, "El porcentaje de funcionarios con diploma de educación superior asciende a 22,5% en las administraciones centrales para disminuir a 3,5% en los municipios" FRÈGE (1986: 14).

5. Ver las contradicciones encontradas en el caso francés en BAGUENARD (1994: 91).

6. Ver M. J. ATALLI. "Décision et pouvoir dans la société française", UGE, coll.10-18, 1979, pp. 137 a 143; citado por BAGUENARD (1994: 96).

7. Ver CARLOS MARTÍNEZ ASSAD. "El poder local-pilar de la democracia", *Cuadernos Americanos*, Nueva Época, n.º 23, 1990, p. 175; citado por RIVERA (1994: 34).

8. Acerca de los problemas que causan las políticas de descentralización sobre el déficit fiscal nacional y sobre la estabilidad macroeconómica en Colombia, cfr. FABIO SÁNCHEZ (2001).

9. Departamento Nacional de Estadística de Colombia (DANE) –Censo de 1993.

Las disparidades en el tamaño de la población entre municipios, aunque pronunciada, son menores que en el resto de Latinoamérica. Según las proyecciones del Departamento Administrativo Nacional de Estadística -DANE Censo de 1993, la repartición de municipios según tamaño y población fue de la siguiente manera para fines de 2000:

CUADRO 1
TAMAÑO Y POBLACIÓN DE MUNICIPIOS EN COLOMBIA
PROYECCIONES PARA EL AÑO 2000

Tamaño	N.º de municipios	Población	%
> 5.000.000	1	6.437.842	15,22
Entre 500.000 y 5.000.000	6	7.469.821	17,66
Entre 100.000 y 500.000	39	8.831.528	20,88
Entre 50.000 y 100.000	67	4.612.282	10,90
Entre 12.000 y 50.000	496	11.597.574	27,42
Entre 6.000 y 12.000	291	2.596.954	6,14
< 6.000	193	750.269	1,77
Total municipios	1.093	42.296.270	100,00

Fuente: DANE. Censo 1993 - Cálculos del autor.

De los 42 millones de habitantes en Colombia, más de 30 millones viven en zona urbana, es decir el 71%. Si se suma la población de las ciudades de más de 100.000 habitantes se obtiene más del 53% del total. En las cuatro principales ciudades vive el 39% del total de la población urbana del país y sólo en Bogotá se concentra más del 21% de ésta misma. Tal como se presenta en el cuadro anterior, Bogotá tiene más de 6 millones de habitantes que equivalen a más del 15% del total de la población del país.

La primera migración campo-ciudad se dio bajo el predominio del partido político conservador en el poder desde 1886, quienes contribuyeron al despegue del proceso de industrialización con las políticas proteccionistas establecidas al finalizar el siglo XIX. Desde 1930 en adelante, las estrategias lideradas por el Estado para la industrialización por medio de la substitución de importaciones, fueron introducidas en casi toda Latinoamérica, lo que produjo un rápido proceso de urbanización debido al aumento en la demanda de mano de obra en las ciudades.

Alrededor de 1950 se vive la época de la *Violencia*, conflicto entre los partidos políticos hegemónicos, el conservador y el liberal, que engendró otra gran ola migratoria hacia las ciudades. Este fenómeno lo explica APRILE-GNISET (1971:61) de la siguiente manera: "En una sociedad enteramente basada en la agricultura, la ciudad no existía; algunos mercados y centros políticos, pueblitos sin importancia numérica, administraban las regiones rurales e intercambiaban los productos del campo. El propietario de las tierras vivía en su propia finca de donde podía vigilar mejor sus jornaleros. El será el primero en huir seguido de todos los *peones*".

La población rural que llegaba al 70% en 1938 alcanza apenas un 29% hoy en día. Entre 1905 y 2000, la población total en Colombia se multiplicó por diez, pasando de 4 millones a más de 40 millones. El hecho importante es que en las 30 ciudades más grandes de hoy, la población se multiplicó por 43, causado por el éxodo rural del siglo XX. En 1951, había 8 ciudades con más de 100.000 habitantes, para finales de 2000 ya eran 46 en total.

Al analizar los censos de población del siglo XX, observamos que entre cada uno de ellos, la ciudad de Bogotá tuvo casi siempre, un crecimiento mayor que las otras ciudades. El resultado es que entre 1905 y 2000, la población se multiplicó por 59 en la capital, pasando de 110.000 a más de 6.000.000 de habitantes. Este fenómeno es explicado en que Bogotá es la ciudad más rica del país y lugar del poder central del Estado, lo cual ha sido un factor de atracción y se refleja en la fuerte migración hacia ella.

A. Antecedentes de la descentralización

Después de su independencia de España en 1810, Colombia experimentó con un sistema federal de gobierno. La reacción contra la autonomía ilimitada que este sistema le confirió a los municipios resultó en la constitución unitaria de 1886. Con el predominio del partido conservador en el poder desde 1886, las políticas proteccionistas establecidas al finalizar el siglo XIX contribuyeron al despegue del proceso de industrialización.

Esto surgió en un siglo de extrema centralización política y la primera legislación municipal de alcaldía no tuvo lugar sino hasta 1913. Durante este período, el presidente del país nombraba gobernadores en los departamentos, quienes a su vez nombraban alcaldes municipales¹⁰. Estos oficiales nombrados centralmente, ejercían control efectivo sobre asambleas departamentales y consejos municipales que si eran elegidos popularmente. El sistema electoral basado en listas cerradas por partido fortalecía el control del partido nacional sobre la selección de líderes políticos locales. Este arreglo jerárquico vigorizó el clientelismo a nivel local, pues el criterio para distribuir el soporte financiero a los municipios estaba basado primordialmente en la necesidad de asegurar alianzas políticas entre grupos clientelistas.

10. Excepto en Bogotá, donde el alcalde era designado directamente por el Presidente de la República.

11. Cfr. F. URIBE-ECHEVARRÍA. "The Decentralisation Debate in Colombia: Lessons from Experience", *Planning and Administration*, vol. 12, n.º 2, 1985, pp. 10 a 21, p.15; citado por NICKSON (1995: 146).

En la década de los 50, se incrementó la migración a las ciudades debido a la intensificación de los conflictos partidistas (liberales-conservadores) que se disputaban el poder. El conflicto que se manifestó desde los años 30 como resultado de las tensiones sociales, se intensificó tras el asesinato el 9 de abril de 1948 del líder popular JORGE ELIÉCER GAITÁN, y adquirió características diferentes en diversas regiones del país. Aparecieron grupos guerrilleros en zonas montañosas y apartadas, en zonas campesinas pobladas y en los llanos orientales. Debido a la presión que ejercían estos grupos desestabilizadores se estableció entonces una dictadura militar con el fin de hacer posible el control en las zonas de conflicto. Este gobierno fue sucedido por un régimen bipartidista entre liberales y conservadores desde 1958 (antidemocrático, pues se repartieron el poder sin tenerse en cuenta otras alternativas), conocido como el Frente Nacional, que duró hasta 1974.

Hasta 1967, las transferencias del Estado hacia los subniveles eran discrecionales y con el fin de cambiar esta situación, en 1968 se incluyó el término de descentralización técnica o por servicios en una reforma constitucional, y adicionalmente se creó el *situado fiscal* que consistió en transferencias en función de los ingresos corrientes de la Nación destinadas a la financiación de la salud y la educación en los departamentos. Esta reforma fue complementada con la Ley 33 de 1968, en la cual se estableció la *cesión* del impuesto a las ventas, asignándose el 10% de este impuesto a los departamentos y municipios para 1969, el 20% para 1970 y el 30% para 1971. Sin embargo, parte de estos recursos se destinaron después a financiar en el Ministerio de Educación los costos de la nacionalización de la educación de la Ley 43 de 1975, que constituyó un freno al proceso de descentralización.

A medida que pasaron los años 70, se volvió más aparente que el Estado se enfrentaba a una creciente crisis de legitimidad, no sólo en países bajo regímenes militares, tales como Brasil y Perú, sino también en políticas democráticas desacreditadas como las de Venezuela y Colombia. Adicionalmente, a lo largo de la década del 70 se presentó una urbanización descontrolada, una provisión inadecuada de servicios públicos, y un marcado crecimiento en las disparidades del ingreso regional, que llevaron a un declive gradual de la legitimación política de las élites que dominaban el sistema político altamente centralizado.

El abismo emergente entre el Estado y la sociedad civil fue enfatizado con la organización de más de 200 paros cívicos entre 1970 y 1986. Estos fueron organizados por grupos de ciudadanos locales que protestaban contra la pobre provisión de servicios y la concentración del gasto del gobierno en las grandes ciudades. En 1979, los tres municipios más grandes

del país absorbieron el 72% del total del gasto local gubernamental, y sus gastos por cabeza eran seis veces más grandes que aquellos de municipios pequeños¹¹. Estos movimientos tuvieron consecuencias importantes para el gobierno local, pues esto significó que el nivel nacional comenzó a implementar políticas de descentralización como respuesta a la crisis y a las presiones políticas locales. Así que la descentralización se convirtió en un objetivo para salir de la crisis pero no en una política integral de desarrollo.

Se puede afirmar que antes de la reforma descentralizadora iniciada en 1983 existía un cierto nivel de descentralización y que había algunas de las condiciones que la literatura identifica como requisitos de la devolución (Departamento Nacional de Planeación, 2002, t. I):

1. Era reconocida legalmente la existencia de gobiernos subnacionales con personería jurídica y patrimonial y cierta autonomía para el recaudo y fijación de impuestos.
2. Los niveles subnacionales tenían órganos de elección popular con facultades como la aprobación del presupuesto o la definición de la estructura y planta de personal, aunque los alcaldes y gobernadores no eran electos.
3. El gobierno nacional transfería recursos a las entidades territoriales.
4. Existía independencia entre el personal nacional y el personal local que se utilizaba en la administración.
5. Había una clara delimitación territorial para el ejercicio de las funciones entre municipios y departamentos.

B. El modelo de descentralización

Si bien la descentralización en Colombia fue una respuesta a una crisis del Estado, ésta coincidió con una tendencia mundial a favor de la liberalización de los mercados y de flexibilización como mecanismos para aumentar la eficiencia de la economía y reducir el tamaño del Estado.

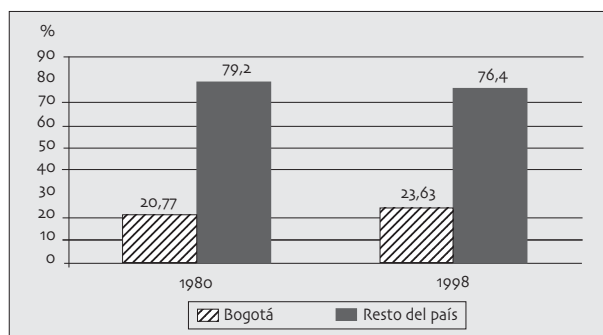
En la experiencia colombiana se ha utilizado el término de descentralización territorial, que de hecho ha sido una combinación entre descentralización política, hacia el mercado y administrativa, ésta última en las modalidades de desconcentración, delegación y devolución.

La descentralización administrativa no ha sido un objetivo en sí, sino un instrumento para lograr algunos objetivos, es decir para resolver algunos problemas sectoriales, en cambio, la descentralización política y hacia el mercado si ha sido

un objetivo, puesto que por ejemplo se permitió a los ciudadanos elegir a sus gobernantes locales y a éstos últimos de recurrir a las privatizaciones en algunos servicios públicos. Dado que se trata de un proceso de reorganización del Estado, la descentralización es un fenómeno de naturaleza política, así esté acompañado de elementos administrativos, fiscales y de mercado (en el anexo se presenta un cuadro resumen del modelo de descentralización aplicado en Colombia en cada una de sus modalidades y en orden cronológico).

Se puede afirmar que en Colombia no ha habido una descentralización espacial, pues no existen políticas para transferir recursos e instrumentos hacia las regiones para promocionar actividades productivas con el fin de reducir su concentración en algunos centros urbanos de gran peso. Este argumento explica el aumento de la participación en el PIB de Colombia que ha tenido Bogotá entre 1980 y 1998, en pleno proceso de descentralización (Gráfico 1).

GRÁFICO 1
PARTICIPACIÓN DE BOGOTÁ EN EL PIB DE COLOMBIA



Fuente: DANE - Dirección Síntesis y Cuentas Nacionales - Cuentas Regionales. Cálculos del autor.

En pleno proceso de descentralización, mientras Bogotá aumentó su participación en el PIB nacional en 2,9% entre 1980 y 1998, las otras regiones de mayor importancia en el país han perdido 2,3% de su participación (Cuadro 2).

CUADRO 2
PARTICIPACIÓN EN EL PIB NACIONAL (%)

Departamento	1980	1998	Variación
Bogotá, D. C.	20,8	23,6	2,9
Antioquia	15,7	14,7	-1,0
Atlántico	4,7	4,6	-0,1
Cundinamarca	5,8	5,0	-0,8
Santander	5,5	5,5	0,0
Valle del Cauca	12,2	11,8	-0,4
Subtotal	64,7	65,2	0,6
Subtotal sin Bogotá	43,9	41,6	-2,3

Fuente: DANE - Dirección Síntesis y Cuentas Nacionales - Cuentas Regionales. Cálculos del autor.

Para cerrar esta parte introductoria, es necesario explicar que las transferencias que realiza el gobierno nacional hacia las entidades territoriales en Colombia, provienen del recaudo de tres impuestos principalmente. Según la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales-DIAN, en 1994, del total de recaudos, 44% correspondió al impuesto a la renta, 27,6% al impuesto al valor agregado-IVA y 28,2% a impuestos de aduanas.

1. Años 80

En 1981 se realizó la Misión de Finanzas Intergubernamentales en el Departamento Nacional de Planeación-DNP conocida como el Informe Bird-Wiesner, con el que se empezó a utilizar el término de descentralización fiscal¹², haciendo énfasis en el desarrollo municipal, en la eficiencia del gasto público y en la generación de recursos propios. El informe planteó al Estado, la adopción de un esquema de gasto en el cual cada nivel territorial autofinanciara las funciones que se le encargaran. El mecanismo sugerido consistió en definir un sistema de tarifas que cubriera las necesidades de recursos de cada servicio público ofrecido a la comunidad.

En 1983 se empiezan a aprobar leyes para fortalecer la autonomía de los entes territoriales en el país. La Ley 14 de 1983 fortaleció el recaudo de los impuestos municipales y departamentales, especialmente el predial y el impuesto de industria y comercio en los municipios, y los impuestos a la cerveza, los licores, los cigarrillos y las loterías en los departamentos.

Con el Acto Legislativo 01 de 1986, se reformó la Constitución Política que puso en un plano cinco elementos claves: (1) elección popular de alcaldes con reelección autorizada pero no en el periodo siguiente, (2) introducción de referéndum locales, (3) fortalecimiento fiscal del gobierno local –continuando un proceso que había empezado en 1983, (4) descentralización administrativa, y (5) participación ciudadana en asuntos municipales. Estas reformas fueron incorporadas en un nuevo Código de Régimen Municipal expedido con el Decreto 1333 de 1986 y en marzo de 1988 tuvo lugar la primera elección popular de alcaldes.

Otro gran cambio en cuanto a descentralización política se dio con la Ley 11 de 1986 que estableció y reglamentó algunos mecanismos de participación ciudadana como la contratación con la comunidad, las Juntas Administradoras Locales-JAL y la participación de usuarios en las juntas directivas de los servicios públicos. Adicionalmente, autorizó a los Concejos para dividir el territorio en comunas en el área urbana y corregimientos en el área rural, y la conformación de JAL en cada una de ellas.

El primer cambio importante en los municipios, en cuanto a lo fiscal y administrativo, se produjo con la Ley 12 de 1986 que aumentó las transferencias del gobierno nacional. Los municipios recibían antes, una transferencia automática, incondicional y sin contrapartida, que representaba un poco más del 20% del impuesto nacional a las ventas¹². La ley ordenó que dicho porcentaje aumentara gradualmente hasta llegar al 50% en el año de 1992 y que gran parte de este aumento fuera destinado a municipios con población inferior a 100.000 habitantes. Esta transferencia se convirtió en la principal fuente de recurso para los pequeños municipios y era automática, por fórmula, sin contrapartida, pero condicionada a inversión en un conjunto de sectores específicos, aunque dejó en libertad a los gobiernos locales para determinar en qué servicios particulares querían invertir los recursos.

Para poner en práctica esta ley, en ningún momento se efectuó un cálculo de necesidades de inversión o gasto en determinados servicios que sirviera de parámetro para estimar los recursos que se deberían transferir, primero se definió un monto y luego se trató de precisar a qué actividades debería destinarse.

Algo que se debe destacar, es que en los objetivos de la descentralización colombiana se incluyó un esquema de transferencias para apoyar entidades territoriales no viables financieramente, o sea aquellas que tienen gastos de operación superiores a sus recursos propios. Según BIRD y VAILLANCOURT (1997), esto significa que éste es un objetivo político no excluyente de los demás objetivos del esquema de transferencias en un modelo de descentralización.

La ley facultó al Congreso para que en un período de un año reglamente lo relativo a la distribución de funciones entre niveles de gobierno. Esto se realizó por medio de los Decretos 77 a 80 de 1987, siendo el primero conocido como el Estatuto de la Descentralización. En estas normas se asignaron funciones a los gobiernos locales y se suprimieron en el gobierno central, y en algunos casos, se eliminaron entidades del nivel nacional o se modificaron para responder al nuevo esquema de distribución de funciones.

12. La descentralización fiscal es un concepto que está incluido en el de descentralización administrativa, pues ésta tiene entre sus objetivos la transferencia de recursos, es decir que no la consideraremos como una categoría adicional a las presentadas en el punto 1.1 de este documento (COHEN y PETERSON, 1996).

13. Este impuesto se transformaría en el Impuesto al Valor Agregado -IVA.

En toda esta legislación se delegó una gran cantidad de responsabilidades de las cuales sólo en pocos municipios se había tenido alguna experiencia, pero en las normas no había ninguna referencia, ni disposiciones para determinar la forma en que los municipios iban a hacerse cargo de las nuevas funciones asignadas. Se presentaba alguna referencia a la financiación pero no a la capacidad institucional y del recurso humano que se requiere para ser eficientes en la gestión.

2. Años 90

En los años 80, se presentó un sesgo municipalista que sólo sería superado parcialmente con la Constitución de 1991, segunda gran etapa en que se profundizó la descentralización. Allí, lo más importante fue el intento por rescatar el papel de los departamentos en el ordenamiento político del país, a través de una reorganización de competencias entre los tres niveles de gobierno.

Con el artículo 303 de la Constitución, se autorizó la elección popular de gobernadores para períodos de tres años y sin poder ser reelegidos para el periodo siguiente. La primera elección fue programada por el artículo transitorio 18 para el 27 de octubre de 1991, para el periodo 92-94.

Con el artículo 314, a los alcaldes se les aumentó el período de gobierno a tres años, no reelegible para el período siguiente. Con el artículo transitorio 19 se autorizó a los alcaldes, concejales y diputados que se eligieron en 1992, a ejercer sus funciones hasta el 31 de diciembre de 1994.

Para el caso específico de Bogotá, se redactó el artículo 323 que autorizó la composición del *Concejo Distrital* con un concejal por cada ciento cincuenta mil habitantes o fracción mayor de setenta y cinco mil que tenga su territorio; una junta administradora en cada una de las localidades-JAL, elegida popularmente para períodos de tres años e integrada por no menos de siete ediles, según lo determinado por el concejo distrital, atendida la población respectiva. La elección de Alcalde Mayor, de concejales distritales y de ediles se aprobó para ser realizada en un mismo día para períodos de tres años; que los alcaldes locales fueran designados por el Alcalde Mayor de tema enviada por la correspondiente junta administradora; y que los concejales y los ediles no fueran parte de las juntas directivas de las entidades descentralizadas.

Después de la redacción de la nueva constitución, aparecieron una serie de reglamentaciones posteriores. Los recursos propios y las transferencias automáticas eran los medios financieros con que contaban normalmente los municipios para desarrollar sus planes de gobierno, y con el Decreto 2132 de 1992 se conformó el Sistema Nacional de Cofinanciación

-SNC, como una herramienta para complementar la inversión de las entidades territoriales mediante transferencias basadas en la presentación de proyectos y el aporte de contrapartidas locales. El principal problema del SNC fue que en muchos casos los proyectos reemplazaron los llamados auxilios parlamentarios, sobre todo los *proyectos de destinación específica* que venían asignados desde el Congreso de la República.

Se redactó una reforma que le otorgó al Distrito Capital un régimen político, fiscal y administrativo especial con la expedición del Decreto-Ley 1421 de 1993 (julio) conocido como el Estatuto Orgánico de Bogotá. Particularmente, le concedió autonomía a la administración, dejando sólo funciones normativas y de fiscalización política al Concejo Distrital y eliminando su participación en las juntas directivas de las entidades distritales y en los procesos de contratación. Se inició un proceso de descentralización, asignándole una participación del 10% sobre los ingresos corrientes a la inversión de las localidades; se incorporó a los funcionarios distritales a la Carrera Administrativa Nacional; se otorgaron competencias a la administración para reestructurarse y para delegar funciones; y se fortalecieron los mecanismos de control y de participación comunitaria.

Con la Ley 60 de 1993, se dio un nuevo viraje en el proceso de descentralización, en cuanto a lo fiscal y administrativo. El gran cambio fue que ya no eran transferencias calculadas sobre el recaudo de un impuesto nacional, el IVA, sino como una participación en los *Ingresos Corrientes de la Nación-ICN*. La ley reglamentó los artículos constitucionales referentes a las transferencias, y a diferencia de la Ley 12 de 1986 vigente hasta ese momento, interfirió en la autonomía local, puesto que la utilización de los recursos fue condicionada a inversión por porcentajes en sectores predeterminados. Además de ser condicionados, los recursos fueron una transferencia automática, sin contrapartida y distribuidos por fórmula.

14. Cuando no se haya cumplido la meta de cobertura de un 70% de la población con agua potable. Según concepto de la Oficina Departamental de Planeación o de quien haga sus veces, se podrá disminuir este porcentaje cuando se acredite el cumplimiento de metas mínimas y destinarlo a las demás actividades.

15. Estos sectores son: vivienda, subsidios para acceso a servicios públicos domiciliarios, asistencia técnica agropecuaria y reforma agraria, atención a población vulnerable, justicia, protección del ciudadano, prevención y atención de desastres, desarrollo institucional, redes viales, y pago del servicio de la deuda. Adicionalmente, parte de la transferencia se podía destinar a gastos de funcionamiento pero en proporción decreciente hasta 1999 cuando todo debió invertirse en los sectores señalados; en 1994 el 50% podía destinarse a esta finalidad mientras que en 1998 solamente el 10%.

De acuerdo con el artículo 23 de esta ley, los recursos correspondientes a la participación en los ICN para los municipios, fueron distribuidos de la siguiente forma: 30% en educación, 25% en salud, 20% en agua potable y saneamiento básico¹⁴, 5% en educación física, recreación, deporte, cultura y aprovechamiento del tiempo libre, y el 20% restante en libre inversión, dentro de una lista de sectores señalados en la ley¹⁵. La participación de los municipios en los ICN pasó del 15% en 1994, al 22% en el 2001.

Otro cambio a señalar es que disminuyó la importancia otorgada a los municipios menores a 100.000 habitantes, aunque se mantuvo una asignación del 5% del total de los recursos para municipios con población inferior a 50.000 habitantes, y se dio mayor peso a las Necesidades Básicas Insatisfechas-NBI, en el diseño de la fórmula de las transferencias: 60% según criterios de pobreza absoluta y relativa, 22% por población y 18% según eficiencia fiscal y administrativa y mejoramiento de la calidad de vida.

Finalmente, esta ley ordenó también la transferencia del situado fiscal que venía siendo administrado por entidades bajo el control del gobierno nacional en un modelo de desconcentración. El situado fiscal, establecido en el artículo 356 de la Constitución Política, es el porcentaje de los ingresos corrientes de la Nación que es cedido a los departamentos, al Distrito Capital y los distritos especiales de Cartagena y Santa Marta, para la atención de los servicios públicos de educación y salud de la población. Estos recursos correspondían al 22% de los ICN en 1993 y llegaron al 24,5% en 1996, para ser distribuidos de la siguiente manera, mínimo el 60% para educación, el 20% para salud, y el 20% restante destinado a salud o educación según las metas en coberturas y demás fuentes de financiación de estos sectores.

En cuanto a nuevas responsabilidades para los municipios y en concordancia con las corrientes ideológicas internacionales, en el país se comienza a pensar más profundamente en el medio ambiente, por lo cual se redacta la Ley 99 de 1993. Ésta responsabilizó al Ministerio del Medio Ambiente de establecer reglas y criterios de ordenamiento ambiental, de elaborar planes y programas de ordenamiento ambiental, expedir el estatuto de zonificación del uso adecuado del territorio y establecer la obligatoriedad de que los municipios elaboren planes de ordenamiento ambiental, es decir que se le otorgó una nueva y compleja función a los municipios.

En cuanto a descentralización política, en la Ley 100 de 1993, se estimuló la participación de los usuarios en la organización y control de las instituciones del sistema general de seguridad social en salud y del sistema en su conjunto; de allí que con el artículo 153 se obligó la participación de los representantes de las comunidades de usuarios en las entidades de carácter

público del sistema. Adicionalmente, se estableció la creación de los *Consejos Territoriales de Seguridad Social* para asesorar a las direcciones de salud de la respectiva jurisdicción en la formulación de planes, estrategias, programas y proyectos de salud. Esta Ley contempló también la creación de los *Fondos de Pensiones Privados*, es decir que toca el concepto de la descentralización hacia el mercado.

En la Ley 101 de 1993 se estableció la creación por parte de los municipios de un *Consejo Municipal de Desarrollo Rural*, el cual debe servir como instancia de concertación entre las autoridades locales, las comunidades rurales y las entidades públicas en materia de desarrollo rural y su prioridad es la de coordinar y racionalizar las acciones y el uso de los recursos destinados al desarrollo rural.

“Se puede afirmar que en Colombia no ha habido una descentralización espacial, pues no existen políticas para transferir recursos e instrumentos hacia las regiones para promocionar actividades productivas con el fin de reducir su concentración en algunos centros urbanos de gran peso”.

La Ley 115 de 1994 o ley general de educación, determinó la creación de las *Juntas Municipales de Educación* como instrumento de participación de la comunidad en la administración del servicio, el cual está conformado por el alcalde, el secretario de educación, un director del núcleo, un representante del Concejo municipal o de las JAL, dos representantes de los educadores, un representante de los padres de familia, un representante de las instituciones educativas privadas del municipio, y un representante de las comunidades indígenas, negras o campesinas, si las hay.

Dando cumplimiento a lo dispuesto por el artículo 259 de la Constitución Política, la Ley 131 de 1994 implementó el ejercicio del voto programático como mecanismo de participación mediante el cual los ciudadanos que votan para elegir gobernadores y alcaldes impone como mandato al elegido el cumplimiento del programa de gobierno que haya presentado como parte integral en la inscripción de su candidatura.

Continuando con la descentralización política, la Ley 134 de 1994 amplió los mecanismos de participación democrática con la iniciativa popular legislativa (art. 2.º), el referendo (arts. 3.º, 4.º y 5.º), la revocatoria del mandato (art. 6.º), el plebiscito (art. 7.º), la consulta popular y el cabildo abierto (art. 8.º).

En este mismo tema, la Ley 136 de 1994 en su artículo 3.º estableció como tercera función del municipio promover la participación comunitaria y el mejoramiento social y cultural de sus habitantes; en el artículo 104 se creó el *Fondo de Participación Ciudadana* con el fin de financiar programas que hagan efectiva la participación ciudadana; en el artículo 108 se le encomendó a la Registraduría Nacional del Estado Civil llevar un archivo de la utilización de las instituciones y mecanismos de participación ciudadana regulados en esta ley; en sus artículos 117 a 140 desarrolló lo relativo a las *Juntas Administradoras Locales*; en el artículo 141 se trató el tema de la contratación con la comunidad; en el artículo 142 el de la promoción y protección de valores democráticos; en el artículo 167 se incluyó la participación comunitaria en el control fiscal de los planes de desarrollo; y en el artículo 178 se reglamentaron funciones a los personeros municipales en cuanto a la participación comunitaria.

Pensando en cómo aprovechar las utilidades obtenidas del petróleo, la Ley 141 de 1994 creó el *Fondo Nacional de Regalías* como instrumento de financiación del desarrollo regional, en la cual se definieron los porcentajes que le correspondería a los niveles territoriales del producido de la explotación de hidrocarburos. Estos fueron nuevos recursos para la financiación de proyectos en departamentos y municipios.

En materia de servicios públicos domiciliarios se dictó la Ley 142 de 1994, y de acuerdo al artículo 62, en todos los municipios deben existir *Comités de Desarrollo y Control Social* de los servicios públicos domiciliarios, los cuales deben crearse por iniciativa de los usuarios, suscriptores o usuarios potenciales y deben ser reconocidos, una vez constituidos, por las autoridades municipales y las empresas de servicios públicos. Corresponde al alcalde de cada municipio velar por la conformación de los comités. En el artículo 27, se autorizó a dichos comités a escoger entre sus vocales, a una tercera parte de la junta directiva de las empresas oficiales de servicios públicos del orden municipal, siendo las otras dos terceras partes designadas libremente por el alcalde. En el artículo 144 se crearon las *Juntas de Vigilancia*, constituidas por las organizaciones comunitarias, cuando los servicios públicos no se presten por intermedio de entidades descentralizadas. En cuanto a la modalidad de descentralización hacia el mercado, el artículo 5.1 en lo relacionado con la competencia de los municipios, dice que se deben prestar por empresas de servicio público o de carácter privado o mixto autorizándose así privatizaciones en los servicios públicos.

Aunque el Estatuto Orgánico de Bogotá (1993) autorizó el cobro de la sobretasa a la gasolina como un nuevo ingreso tributario para la ciudad, sólo hasta 1996 el Distrito contó realmente con esa nueva fuente de ingresos destinada a la financiación del mantenimiento y construcción de infraestructura vial, lo cual fue reglamentado en el Acuerdo 21 de 1995. La sobretasa se cobraba sobre cada galón de consumo de gasolina motor y su tarifa fue de 13% en 1996, 14% en 1997 y debía llegar a 15% en 1998.

Frente al problema de los altos e insostenibles niveles de endeudamiento de los entes territoriales, se redactó la Ley 358 de 1997, que determinó la capacidad de pago de las entidades territoriales, estableciendo límites al endeudamiento para garantizar el pago del servicio de la deuda. De tal forma que existe capacidad de pago cuando los intereses de la deuda al momento de celebrar una nueva operación de crédito, no superan el 40% del ahorro operacional, siendo éste el resultado de restar los ingresos corrientes, los gastos de funcionamiento y las transferencias pagadas por las entidades territoriales. La entidad territorial que registre un nivel de endeudamiento menor o igual al límite no requiere autorizaciones de endeudamiento.

En lo relacionado con el tema de la planificación se desarrolló la Ley 388 de 1997 o Ley de Desarrollo Territorial, que pretende superar las debilidades encontradas en el ejercicio de aplicación de la Ley 9.ª de 1989¹⁶, y armonizar sus objetivos y propósitos con el de las respectivas leyes del Plan de Desarrollo, Áreas Metropolitanas y Medio Ambiente.

A diferencia de la Ley 9.ª de 1989, la Ley 388 se concibió a partir de un enfoque integral del desarrollo urbano, reconociendo los procesos socio-culturales y políticos que explican la producción del espacio urbano, sin ignorar su interdependencia con los aspectos rurales y regionales¹⁷. En su artículo 29 se creó el Concejo Consultivo de Ordenamiento en municipios mayores a 30.000 habitantes integrados por funcionarios de la administración y por representantes de las organizaciones gremiales, ecológicas, cívicas y comunitarias vinculadas al desarrollo urbano.

A finales de 1997, el Alcalde de Bogotá participó ante el Concejo en la aprobación de un incremento de la sobretasa a la gasolina de 14 a 20%, lo cual fue aprobado en el Acuerdo 23 de 1997. Esta iniciativa generó en el Congreso la unificación de la sobretasa a nivel nacional con la Ley 488 de 1998, la cual adicionalmente permitió el cobro de la sobretasa al ACPM. Esta ley permitió aumentar los ingresos propios en todos los municipios y departamentos del país.

El Concejo municipal o distrital fijó la tarifa de la sobretasa a la gasolina motor extra o corriente aplicable en su jurisdicción, la cual debía estar entre el 14 y el 15%, y la Asamblea Departamental fijó esta misma tarifa entre el 4 y el 5%, es decir en total un máximo de 20%. Para los fines de este artículo, el departamento de Cundinamarca no incluyó al Distrito Capital de Bogotá. La sobretasa al ACPM fue del 6% y es cobrada por la Nación y distribuida en un 50% para el mantenimiento de la red vial nacional y otro 50% para los departamentos incluido el Distrito Capital para mantener la red vial.

Para seguir avanzando en la descentralización política, se dictó la Ley 489 de 1998 de democratización de la administración pública. En su artículo 32 presentó el estatuto básico de organización y funcionamiento de la administración pública que tiene en cuenta la participación ciudadana; y en su artículo 33 se autorizó convocar a audiencias públicas por parte de la administración o por parte de la comunidad o de las organizaciones.

16. Esta ley estaba relacionada a los instrumentos de gestión del suelo como el tratamiento del espacio público, los principios generales de expropiación judicial, los bancos de tierras, instrumentos financieros, etc.

17. Ver "Presentación General Ley de Desarrollo Territorial", Ministerio de Desarrollo Económico. Viceministerio de Vivienda, Desarrollo Urbano y Agua Potable, (1997).

18. Para profundizar en este tema, cfr. SÁNCHEZ (2001).

En el tema fiscal y ante el problema del elevado pasivo pensional de las entidades territoriales, con la Ley 549 de 1999 se dictaron normas para financiar ese pasivo y se creó el *Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales -FONPET*. Este fondo cuenta con recursos nacionales para colaborar en la financiación de tales pasivos, aunque esto no implica que la nación asuma la responsabilidad por los mismos, pues en dicho Fondo, cada una de las entidades territoriales posee una cuenta destinada al pago de sus pasivos pensionales y la responsabilidad por estos pasivos territoriales corresponde a la respectiva entidad territorial.

En el país una gran parte de las entidades territoriales no tiene una capacidad institucional para cumplir con los retos planteados por la descentralización, pues su capacidad técnica es atrasada con respecto a las grandes ciudades. Adicionalmente, la falta de control y de coordinación del gobierno central y un marco político que creó incentivos al gasto público, promovieron el endeudamiento de las entidades territoriales que en muchos casos generaron la inviabilidad financiera. Antes de los años noventa, los entes territoriales, tenían bajos niveles de endeudamiento, luego aparecieron algunos factores que presionaron el endeudamiento, como el boom de crédito y el apalancamiento que ejercían las transferencias para obtener créditos¹⁸.

Para tratar de corregir este problema, se redactó la Ley 550 de 1999 o de intervención económica, que se creó como un instrumento para que los entes territoriales buscaran alternativas de reestructuración de sus deudas a largo plazo, y su propósito fundamental fue el de lograr acuerdos de reestructuración de los créditos que tenían con el sistema financiero.

3. Desde el año 2000

La Ley 550 de 1999 fue reforzada con la Ley 617 de 2000 o de Ajuste Fiscal, en la que se establecieron reglas de juego para el saneamiento fiscal en cada categoría de las entidades territoriales, principalmente en cuanto a la financiación de gastos de funcionamiento. Se incluyeron ajustes para las gobernaciones, alcaldías, distritos, concejos, asambleas, contralorías, personerías, es decir todas las entidades públicas del nivel territorial. En el capítulo VI de la ley, se presenta un régimen especial para la ciudad de Bogotá.

Otros factores que contribuyeron a la inestabilidad macroeconómica en el país en los años noventa se relacionan con la fórmula para asignar el valor de las transferencias a las entidades territoriales. De un lado, se presentaba una alta volatilidad en los ingresos territoriales, pues dependían del ciclo económico y de los cambios en las tasas de tributación, lo que dificultó realizar proyecciones de

ingresos, y por otro lado, se debilitó el esfuerzo fiscal del gobierno central, pues todo recaudo adicional hacía parte de los ingresos corrientes, y por lo tanto hacía parte de la bolsa de transferencias (SÁNCHEZ, 2001).

Ante esta problemática, se elaboró el Acto Legislativo 01 de 2001, con el que se modificaron algunos artículos de la Constitución, entre los cuales el 357, para crear el *Sistema General de Participaciones-SGP* de los departamentos, municipios y distritos, recursos que se deben destinar a la financiación de los servicios a su cargo, entre los cuales están el servicio de la salud, la educación y el agua potable, principalmente.

Con esta reforma a la Constitución se autorizó a los municipios clasificados en las categorías cuarta, quinta y sexta (según Ley 617 de 2000) para destinar libremente en inversión y otros gastos inherentes al funcionamiento de la administración municipal, hasta un 28% de los recursos que percibirán por concepto del SGP, exceptuando los recursos que se destinen para educación y salud; al SGP se le calculó una base inicial valorada para el año 2001 en la suma de 10.962 billones de pesos; se estableció que las transferencias a las entidades territoriales crecerán con la inflación causada más 2 puntos entre 2002 y 2005, e inflación causada más 2.5 puntos entre 2006 y 2008; al finalizar el período de transición, el porcentaje de los ingresos corrientes de la Nación destinados para el SGP será como mínimo el porcentaje que constitucionalmente se transfirió en el año 2001.

En el Proyecto de Acto Legislativo 012 de 2000, el cual fue la base del Acto Legislativo 01 de 2001, se incluían cambios muy importantes en cuanto a la descentralización política, pues se quería aumentar el tiempo de gobierno a los entes territoriales para que pudieran mostrar resultados en cuanto a su gestión y planes de largo plazo. En el artículo 6.º, se proponía que el período de los actuales gobernadores, alcaldes, diputados, concejales y ediles fuera de cuatro años contados a partir de la fecha de su posesión. Lamentablemente este artículo no fue tenido en cuenta en su momento, pero como se explicó más arriba, el 19 de junio de 2002 fue aprobado en el Congreso el aumento del tiempo de mandato de los elegidos a nivel local a 4 años. Esto aparecerá sancionado en una próxima ley, lo cual es un gran avance en el proceso de descentralización.

Para continuar avanzando en el cambio en el sistema de transferencias, se aprobó la Ley 715 de 2001 (21 de diciembre) en la cual se reglamentó el *Sistema General de Participaciones de los entes territoriales-SGP*. Del total de recursos que conforman el SGP, previamente se deducirá cada año un monto equivalente al 4%. Dicha deducción se distribuirá así: 0,52% para los resguardos indígenas que se distribuirán y

administrarán de acuerdo a la misma ley, el 0,08% para distribuirlos entre los municipios cuyos territorios limiten con el río Magdalena en proporción a la ribera de cada municipio, según la certificación del Instituto Geográfico Agustín Codazzi, 0,5% a los distritos y municipios para programas de alimentación escolar de conformidad al artículo 76.17 de la misma ley; y 2,9% al Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales-FONPET, con el fin de cubrir los pasivos pensionales de salud, educación y otros sectores. Los recursos serán descontados en la liquidación anual que hace el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, antes de la distribución del SGP.

Descontados los anteriores recursos, el SGP está conformado y dividido de la siguiente manera:

1. Una participación con destinación específica para el sector educativo o participación en educación que equivale al 58,5%.
2. Una participación con destinación específica para el sector salud o participación en salud que cuenta con el 24,5%.
3. Una participación de propósito general que incluye los recursos para agua potable y saneamiento básico que es del 17% sobre el total de los recursos.

Para el sector de la educación, hay un período de transición de dos años, es decir que a partir del 2004 entrará a funcionar la fórmula para asignar las transferencias hacia municipios y departamentos teniendo en cuenta los criterios de población atendida, población por atender en condiciones de eficiencia y equidad. En el caso de municipios no certificados por el Ministerio de Educación, los recursos serán administrados por el respectivo Departamento. Mientras termina el período de transición, los recursos serán asignados según la asignación del año anterior al sector en el respectivo municipio y departamento, teniendo en cuenta el situado fiscal, la participación de los municipios en los ingresos corrientes de la nación y la utilización de recursos propios, sin que la participación para educación exceda el 58,5% del total de los recursos del SGP. En el caso de los Distritos no habrá transición y los recursos se girarán atendiendo las fórmulas y procedimientos establecidos en la ley, aunque habrá un tratamiento equitativo con respecto a las demás entidades territoriales.

En lo correspondiente a la salud se da un cambio importante, los municipios se dedican a atender la demanda de la población más pobre, es decir al régimen subsidiado, y los departamentos cubren la oferta, es decir, el servicio hospitalario, y se fija un período de transición de dos (2)

años contados a partir de la vigencia de la ley, para la aplicación plena de las fórmulas de distribución de recursos establecidos y para disponer de la información necesaria que permita la aplicación permanente de los criterios de distribución.

Por el lado de la demanda, para 2002 y 2003, el total de los recursos empleados en el régimen subsidiado en el año anterior se incrementa con la inflación causada y se divide por la población que fue atendida, este valor per cápita se multiplica por la población de cada ente territorial para hacer el giro correspondiente. Los recursos producto del crecimiento adicional a la inflación del SGP en Salud serán destinados a financiar la nueva afiliación de la población por atender al régimen subsidiado, aplicando el criterio de equidad, entendido como un indicador que pondera el déficit de cobertura de la entidad territorial y su proporción de población por atender a nivel nacional.

Por el lado de la oferta, es decir la prestación de servicios de salud a los no cubiertos con subsidios a la demanda, se tomará el total de los recursos del SGP para salud en la respectiva vigencia y se le restarán los recursos liquidados para garantizar la financiación a la población pobre mediante subsidios a la demanda y los recursos destinados a financiar acciones de salud pública. Para distribuir los recursos entre estas entidades territoriales, se tomará el monto total de los recursos para este componente, se dividirá por la población pobre nacional por atender ajustada por dispersión poblacional y por un factor de ajuste que pondere los servicios no incluidos en el Plan Obligatorio de Salud Subsidiado. El valor per cápita así resultante, se multiplicará por la población pobre por atender de cada municipio, corregimiento departamental o distrito ajustada por dispersión poblacional y por un factor de ajuste que pondere los servicios no incluidos en el Plan Obligatorio de Salud Subsidiado. La población atendida para los efectos del presente cálculo, será la del año anterior a aquel para el cual se realiza la distribución.

A cada departamento le corresponderá el 59% de los montos resultantes de efectuar los cálculos anteriormente descritos de los municipios y corregimientos departamentales de su jurisdicción, los cuales deberán destinarse para garantizar la atención en salud de los servicios diferentes a los de primer nivel de complejidad, con los mismos criterios que la Nación aplica en la distribución para este componente. El 41% restante se deberá destinar a financiar la atención en el primer nivel de complejidad de cada uno de los municipios y corregimientos de los respectivos departamentos.

Los recursos para financiar las acciones de salud pública, definidas como prioritarias para el país por el Ministerio de

Salud, serán iguales a los asignados durante la vigencia anterior incrementados en la inflación causada y se distribuirán entre los entes territoriales, de acuerdo con la sumatoria de los valores correspondientes a la aplicación de los criterios de población, equidad y eficiencia administrativa.

En la participación de propósito general solamente los municipios de categorías 4, 5 y 6, es decir los más pequeños pueden utilizar hasta un 28% de los recursos para funcionamiento. Lo restante y el 100% de los recursos en los otros municipios debe ser invertido de esta manera: 41% en agua potable y saneamiento básico (financiación de inversiones en infraestructura y/o subsidios que se otorguen a los estratos bajos de acuerdo con lo dispuesto en la Ley 142 de 1994)¹⁹, 10% para el deporte, la recreación y la cultura (7% para el deporte y la recreación y 3% a la cultura), y el 49% restante se puede utilizar en otros sectores (art. 76 de la ley).

Los criterios para distribuir estos recursos son: 40% según la pobreza relativa, 40% en proporción a la población urbana y rural, 10% por eficiencia fiscal, entendida como el crecimiento promedio de los ingresos tributarios per cápita de las tres últimas vigencias fiscales, 10% por eficiencia administrativa, entendida como el incentivo al distrito o municipio que conserve o aumente su relación de inversión, con ingresos de libre destinación, por persona, en dos vigencias sucesivas.

A partir del año 2002 y hasta el 2004, inclusive, un porcentaje creciente de la Participación de Propósito General se distribuirá entre los municipios, de acuerdo con los criterios previstos en la ley de la siguiente manera: el 60% en 2002, el 70% en 2003 y el 80% en 2004. El porcentaje restante de la participación en cada uno de los años de transición, se distribuirá en proporción directa al valor que hayan recibido los municipios y distritos por concepto de Participación en los ICN en 2001. A partir del año 2005, entrarán en plena vigencia los criterios establecidos en la ley para distribuir la participación.

19. El cambio de destinación de estos recursos está condicionado a la certificación que expida la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, de acuerdo con la reglamentación que expida el Gobierno Nacional, en el sentido que el municipio o distrito tienen: a) coberturas reales superiores a 90% en acueducto y 85% en alcantarillado; b) equilibrio financiero entre las contribuciones y los subsidios otorgados a los estratos subsidiables, de acuerdo con la Ley 142 de 1994 o aquellas que la modifiquen o adicionen; c) que existan por realizar obras de infraestructura en agua potable y saneamiento básico en el territorio del municipio o distrito, adicionales a las tarifas cobradas a los usuarios.

De esta nueva legislación se destaca que las transferencias hacia los entes territoriales siguen siendo automáticas según una fórmula diseñada por el gobierno nacional, son también condicionadas y sin exigir contrapartida alguna. Apenas el 8% de los recursos transferidos por la nación hacia los entes territoriales son de libre inversión, lo que equivale a un aumento del 0,31% ó de 90.036 millones de pesos, con respecto a las transferencias de 2001 realizadas con Ley 60 de 1993 (Cuadro 3).

CUADRO 3
COMPARATIVO DE RECURSOS PARA LIBRE INVERSIÓN
DE LAS TRANSFERENCIAS

Transferencias con Ley 60 de 1993 en 2001 (millones de pesos corrientes)		
Monto	Part.	Concepto
10.525.209		Sumatoria SF + FEC + INC municipios
5.576.191		SF: Situado fiscal (Conpes 056 de 2001)
902.730		FEC: Fondo Educativo de Compensación (Conpes 057 de 2002)
4.046.288		ICN municipios: Transferencias a municipios (Conpes 051 de 2000)
809.258	20,0%	Libre inversión sobre las transferencias a los municipios
	7,7%	Participación en el total de transferencias
871.166		Libre inversión en pesos de 2002
Transferencias con Ley 715 de 2001 en 2002 (millones de pesos corrientes)		
Monto	Part.	Concepto
12.019.833	100,0%	Sistema general de participaciones
11.539.040	96,0%	Deducción del 4% para distribución inicial
6.750.338	58,5%	Educación
2.827.065	24,5%	Salud
1.961.637	17,0%	Participación de propósito general
961.202	49,0%	Libre inversión
	8,0%	Participación en el total del SGP
90.036		Aumento en términos absolutos en libre inversión

Fuente: Departamento Nacional de Planeación - DNP: DDT y DDS.
Conpes Social 051 de 2000, 056 de 2001 y 057 de 2002.

La Ley 617 de 2000, que limitó los gastos de funcionamiento de las entidades territoriales, y la Ley 715 de 2001, que modificó el sistema de transferencias, constituyen cambios importantes en legislación tendientes a sanear las finanzas territoriales. Con la legislación anterior, el monto de las transferencias a los entes territoriales dependía de los ICN, es decir que en épocas de recesión, al recaudarse menos impuestos, menor sería el valor de los giros. Con la nueva legislación, las transferencias no van a sufrir cambios que signifiquen disminución en el monto de los giros, aunque tampoco van a aumentar en épocas de auge de la economía, pues el valor de giros a las entidades territoriales sólo aumentará de acuerdo a la inflación.

Con la Ley 715 de 2001, el gobierno nacional ganó margen de maniobra, pues esfuerzos adicionales en recaudo de impuestos aumentará sus ingresos, en cambio las entidades territoriales dependerán de la voluntad del gobierno para poder seguir disminuyendo los niveles de pobreza reflejados en bajas coberturas o mala calidad de servicios como la educación, la salud y el agua potable y saneamiento básico, lo que significa que disminuyó el nivel de autonomía de las entidades territoriales.

Conclusiones

La descentralización fue un proceso que se inició por dos factores principalmente, primero por la necesidad de ajustarse estructuralmente tal como venía sucediendo a nivel internacional, y segundo por la crisis en la cual estaba sumido el Estado en América Latina, debido a su incapacidad de atender las demandas sociales y políticas. Es decir que no puede reducirse a un acomodamiento del Estado a las exigencias externas, ni tampoco puede ser simplemente una reorganización en su parte administrativa, ella involucra una apertura política a nivel local y una mayor participación ciudadana, y al mismo tiempo una transferencia de recursos y una reasignación de funciones.

El éxito de un proceso de descentralización depende de variables endógenas sobre los cuales tiene capacidad de manejo el gobierno local y la comunidad, tales como el desarrollo institucional, la gestión fiscal, la corrupción, el clientelismo y el despilfarro, sin embargo existen variables exógenas que no se pueden controlar a nivel municipal, como son el apoyo técnico de las entidades nacionales y departamentales, el grado de desarrollo económico y la violencia.

De la descentralización no se pueden esperar resultados mágicos, puesto que de la aplicación de estas políticas no se dará intrínsecamente los resultados esperados en *eficacia, responsabilidad y libertad*, sino por el contrario, el éxito de la reforma depende de que estas tres variables sean involucradas en el proceso por aquellos que lo tomen en sus manos.

El modelo de descentralización aplicado en Colombia ha sido una combinación entre descentralización política, hacia el mercado y administrativa, ésta última en las modalidades de desconcentración, delegación y devolución. Se puede afirmar que en Colombia no ha habido una descentralización espacial, pues no existen políticas para transferir recursos e instrumentos hacia las regiones con el fin de promocionar actividades productivas que busquen reducir su concentración en los principales centros urbanos.

Si bien el modelo de descentralización colombiano no ha influido directamente en lo productivo, con un buen gobierno local, seguramente estas reformas pueden ser la antesala para atraer inversiones en el largo plazo. Este argumento está basado en que las inversiones sociales y en infraestructura van mejorando las condiciones de vida a las personas, éstas siguen mejorando su nivel de educación, lo que es una buena señal de *desarrollo*, ya que una fuerza laboral mejor capacitada terminará por atraer inversiones que creará nuevos empleos.

A continuación presentaremos los resultados claves del modelo de descentralización aplicado en Colombia en el campo político, de prestación de servicios, administrativo y fiscal:

En el campo político, se puede concluir que la descentralización política no ha sido un fracaso sino que las condiciones de violencia en que se ha desarrollado, ha limitado sus potencialidades. Es sin duda importante que se den nuevas reformas, tales como la autorización de la reelección inmediata de alcaldes y gobernadores, con lo cual se podría premiar el buen gobierno y asegurar planes de largo plazo. Adicionalmente, el periodo de gobierno de los entes territoriales debería desarrollarse al mismo tiempo que el periodo presidencial, con la cual se garantizarían economías de escala, pues no se tendrían que hacer dobles negociaciones o "lobby" para continuar con el apoyo del gobierno nacional en proyectos locales.

En cuanto a la descentralización hacia el mercado, en muchos municipios se ha optado por la privatización de algunos de los servicios públicos con el fin de mejorar el servicio, atrayendo capital, tecnología y conocimiento en estos servicios. Tal vez algunas experiencias han dado buenos resultados, pues se han liquidado empresas de servicios públicos donde la administración utilizaba criterios clientelistas para la contratación, su gestión no era la mejor y estaba acompañada por escándalos de corrupción. Sin embargo, este proceso se debería redireccionar hacia una participación más alta de la comunidad en los procesos de privatización, o en el mejor de los casos, a buscar buenos gerentes de lo público, pues existen ejemplos de buena gestión pública tal como la realizada en las Empresas Públicas de Medellín-EPM.

En el campo administrativo, a los entes territoriales se les ha devuelto muchas funciones, pero con poco apoyo técnico y sin el monto de recursos necesarios que se requiere para cumplir con esas responsabilidades, es decir que para salir de la crisis, el Estado simplemente le trasladó el problema a los entes territoriales.

En el campo fiscal, las entidades territoriales reciben transferencias automáticas del gobierno nacional según fórmula, son condicionadas y no requieren contrapartida. Estos recursos han sido importantes, pues los municipios pueden elaborar proyecciones más precisas de sus ingresos y por lo tanto, elaborar planes de inversión a largo plazo. Hacia el futuro, es necesario seguir aumentando la participación de los ingresos tributarios en los ingresos corrientes de los entes territoriales (tal como ocurrió con el impuesto a la gasolina y al ACPM) y se podría pensar en

devolver parte del IVA a los municipios. Esto sería un verdadero avance en cuanto a la autonomía fiscal, pues se dependería menos de las transferencias del gobierno central para financiar los planes de desarrollo local.

Bibliografía

APRILE-GNISET, JACQUES (1971). *Colombie*, París, Seuil, Petite Planète.

BAGUENARD, JACQUES (1994). *La décentralisation*, colección Que sais-je?, n.º 1879, 4.ª ed., París, Presse Universitaire de France.

BIRD, RICHARD y FRANÇOIS VAILLANCOURT (1997). "Fiscal Decentralization in Developing Countries: an Overview and Perspective", *International Centre for Taxes Studies*, Canadá, Universidad de Toronto.

CARRIÓN, FERNANDO y PATRICIO VELARDE (1990). "Dependencia política y crisis administrativa", *Revista Foro*, n.º 11, Bogotá, Fundación Foro Nacional por Colombia, enero.

COHEN, JOHN y STEPHEN PETERSON (1996). "Methodological Issues in the Analysis of Decentralization", 24. Cambridge, MA, Harvard Institute for International Development.

Constitución Política de Colombia (1991).

CUERVO, LUIS MAURICIO (1997). "Iniciativas locales de desarrollo económico", Informe final de consultoría, Bogotá, Departamento Nacional de Planeación.

Departamento Nacional de Planeación (2002). *Evaluación de la descentralización municipal en Colombia* (tt. I-III), Bogotá, Dirección de Desarrollo Territorial-DDT.

DE MATTOS, CARLOS A. (1990). "La descentralización ¿una nueva panacea para impulsar el desarrollo local?", *Cuadernos de Economía*, n.º 14, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia.

DEBUYST, FRÉDÉRIC (2000). "Champ socio-politique et matérialité du monde", versión preliminar presentada durante el curso SPED 3230 en la Universidad Católica de Lovaina, Louvain-la-Neuve, Bélgica, febrero.

FRÈGE, XAVIER (1986). *La décentralisation*, colección Repères, n.º 44, París, Edition La Découverte.

GAITÁN, PILAR y CARLOS MORENO (1992). *Poder local: realidad y utopía de la descentralización en Colombia*, Universidad Nacional de Colombia, Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales-IEPRI y Tercer Mundo Editores.

GÓMEZ BUENDÍA, HERNANDO (1994). "Ciudades grandes, pequeñas polis", en *Desarrollo Urbano Futuro*, Bogotá, Departamento Nacional de Planeación, pp. 125 a 145.

LEÓN ESCOBAR, GUILLERMO (1996). "Virtudes y vacíos de la descentra-

lización", en *El reto de la descentralización*, colección Problemas de Desarrollo, Bogotá, Centro Editorial Javeriano, pp. 167 a 179.

MALDONADO, ALBERTO (1998). "Descentralización y desarrollo económico local: una visión general del caso de Colombia", documento preparado para el proyecto GTZ, Desarrollo económico local y descentralización en América Latina, Bogotá, diciembre.

MALDONADO, ALBERTO (2000). "Resultados del proceso de descentralización territorial: muchos indicios y poca evidencia", en *Territorios*, revista de Estudios Regionales y Urbanos, n.º 4, Bogotá, pp. 83 a 103.

MUSGRAVE, RICHARD y PEGGY MUSGRAVE (1992). *Hacienda Pública*, 5.ª ed., McGraw-Hill Book.

NICKSON, A. R. (1995). *Local Government in Latin America*, Londres, Lynne Rienner Publishers.

PEEMANS, JEAN-PHILIPPE (1995). "Modernisation, globalisation et territoires: l'évolution des regards sur l'articulation des espaces urbains et ruraux dans le processus de développement", *Revue Tiers Monde*, t. xxxvi, n.º 141, Bélgica, enero-marzo.

PROUD'HOMME, RÉMY (1995). "The Dangers of Decentralization", *The World Bank Research Observer*, vol. 10, n.º 2, agosto.

RIVERA ARAYA, ROY (1994). *Traits et tendances de la politique locale en Amérique Latine: Analyse de cinq situations et en particulier le cas du Costa Rica*, tesis de grado (Doctor en Sociología), Universidad Católica de Lovaina, Facultad de Ciencias Económicas Sociales y Políticas, Departamento de Sociología, Louvain-la-Neuve, Bélgica.

SÁNCHEZ TORRES, FABIO (2001). "Evaluación de la descentralización municipal en Colombia: descentralización y macroeconomía", en *Archivos de Economía*, Bogotá, Departamento Nacional de Planeación, Dirección de Desarrollo Territorial, documento 160, noviembre.

Documentos CONPES

(Consejo Nacional de Política Económica y Social)

Los documentos CONPES y los Archivos de Economía son producidos el Departamento Nacional de Planeación de Colombia y se pueden obtener en la página de Internet [<http://www.dnp.gov.co>].

CONPES Social 051 de 2000: Distribución del situado fiscal y de la participación en los ingresos corrientes de la Nación de la vigencia 2001 y autorización de un nuevo sector de inversión social, 28 de agosto.

CONPES Social 056 de 2001: Modificación a la distribución del situado fiscal aprobada por el CONPES Social 053 de 2001, 22 de noviembre.

CONPES Social 057 de 2002: Distribución del Sistema general de participaciones vigencia 2002, 28 de enero.

ANEXO
MODELO DE DESCENTRALIZACIÓN EN COLOMBIA SEGÚN MODALIDAD EN ORDEN CRONOLÓGICO

DESCENTRALIZACIÓN POLÍTICA		DESCENTRALIZACIÓN FISCAL		DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA			
LEGISLACIÓN	REFERENCIA	LEGISLACIÓN	REFERENCIA	LEGISLACIÓN	REFERENCIA	LEGISLACIÓN	REFERENCIA
		AL. 1968	Situado fiscal. Transferencias de los ingresos corrientes de la Nación para salud y educación en departamentos.				
		Ley 33/1968	Cesión a los municipios y departamentos de parte del impuesto a las ventas				
		Ley 43/1975	Nacionalización de la educación				
		1981	Informe Bird-Wiesner				
		Ley 14/1983	Impuestos territoriales	Ley 14/1983	Impuestos territoriales		
AL. 01/1986	Elección popular de alcaldes (cada dos años) y participación ciudadana en asuntos locales	AL. 01/1986	Fortalecimiento de los fiscos locales	AL. 01/1986	Aumento de funciones y responsabilidades a los entes territoriales		
Ley 11/1986	Participación ciudadana y Juntas Administradoras Locales JAL	Ley 12/1986	Transferencias del impuesto nacional a las ventas	Ley 12/1986	Nuevas responsabilidades para los entes territoriales		
AC. 91: 303	Elección de gobernadores (3 años de gobierno)						
AC. 91: 314	Aumento del periodo de gobierno de los alcaldes a 3 años						
AC. 91: 323	Artículo para Bogotá			AC. /91: 323	Cambios administrativos		
		Dcto. 2132/1992	Sistema Nacional de Cofinanciación	Dcto. 2132/1992	Sistema Nacional de Cofinanciación		
Dcto. 1421/1993	Estatuto Orgánico de Bogotá	Dcto. 1421/1993	Estatuto Orgánico de Bogotá	Dcto. 1421/1993	Estatuto Orgánico de Bogotá		
		Ley 60/1993	Transferencias de los ingresos Corrientes de la Nación	Ley 60/1993	Mayores responsabilidades en la cobertura de servicios		
				Ley 99/1993	Ley de Medio Ambiente: planes de ordenamiento territorial		
Ley 100/1993	Participación de usuarios en el Sistema de Seguridad Social					Ley 100/1993	Creación de Fondos Privados de Pensiones
Ley 101/1993	Concejo municipal de desarrollo rural						
Ley 115/1994	Juntas municipales de educación						
Ley 131/1994	Voto programático						
Ley 134/1994	Mecanismos de participación democrática						
Ley 136/1994	Participación comunitaria						
		Ley 141/1994	Creó el Fondo Nacional de Regalías				
Ley 142/1994	Comités de desarrollo y control social de los servicios públicos domiciliarios			Ley 142/1994	Responsabilidades en la prestación de los servicios públicos domiciliarios	Ley 142/1994	Se autoriza la participación privada en servicios públicos
		Acuerdo 21/1995	Sobretasa a la gasolina en Bogotá aprobada en el Estatuto Orgánico				
		Ley 358/1997	Endeudamiento territorial	Ley 388/1997	Ley de Desarrollo Territorial POT		
		Ley 488/1998	Sobretasa a la gasolina y al ACPM				
Ley 489/1998	Democratización de la administración pública	Ley 549/1999	Creó el Fondo Nacional de Pensiones de las entidades territoriales				
		Ley 550/1999	De intervención económica para reestructurar deudas a largo plazo				
		Ley 617/2000	De ajuste fiscal para las entidades territoriales				
		AL. 01/2001	Sistema General de Participaciones -SGP, sobre un monto determinado	AL. 01/2001	Funciones para cada nivel de gobierno		
		Ley 715/2001	Reglamentó el SGP	Ley 715/2001	Reglamentó el SGP		

Abreviaturas: AL: Acto Legislativo o Reforma Constitucional — AC/91: Artículo de la Constitución de 1991 — Dcto.: Decreto