

LOS MUNICIPIOS DE LA “OTRA COLOMBIA” EN LA POLÍTICA DE DESCENTRALIZACIÓN:

Balace de la situación y propuestas

ALBERTO MALDONADO*

INTRODUCCIÓN

En cada uno de ellos es posible encontrar insumos valiosos para la comprensión de la situación particular de los municipios de la denominada “Otra Colombia”¹, y para la formulación de líneas de acción que contribuyan a acelerar su desarrollo.

El propósito de este documento es presentar un breve análisis del lugar que han ocupado los municipios pequeños y atra-

sados -los de la “Otra Colombia”- ßen las políticas de descentralización y ordenamiento territorial durante las dos últimas décadas, analizar la situación actual y formular recomendaciones para una política de apoyo a este grupo de municipios, con énfasis en aquellos que presentan serios problemas de cultivos ilícitos y violencia. Para lograrlo se fundamenta en los seis documentos mencionados y en los resultados de los conversatorios, así como en el análisis

Este artículo es posible gracias al apoyo de la oficina de Democracia de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional en Colombia (USAID / Colombia). Las opiniones presentadas aquí son de la exclusividad del autor y no reflejan necesariamente los puntos de vista de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID).

* Economista de la Universidad Externado de Colombia. Fue director de la Corporación para la Investigación Socioeconómica (CINSET) de ACOPI. Trabajó como profesional en la Financiera de Desarrollo Territorial (FINDETER) y fue jefe de la División de Estudios Sociales del DANE. Desde 1988 ha trabajado como consultor y funcionario en el sector público en temas de desarrollo regional y urbano, descentralización territorial, desarrollo institucional, planeación local y sistemas de información con la GTZ, CEPAL, el Banco Mundial, la Federación Colombiana de Municipios, el Instituto Ser, la Fundación Fes de Liderazgo, la Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá, y USAID/ARD Colombia. Fue consultor del Departamento Nacional de Planeación y jefe de la Unidad de Planeación Regional y Urbana de esa entidad (1995 y 1997). Actualmente es profesor e investigador de la maestría en administración pública de la ESAP y de la maestría en planificación del desarrollo regional del CIDER de la Universidad de los Andes.

1. No existe una definición conceptual precisa de los municipios de la “Otra Colombia”, pero con esta etiqueta se pretende llamar la atención sobre la situación de un conjunto de municipios pequeños y atrasados cuya situación se ha agravado con la presencia de cultivos ilícitos, la violencia política y la poca gobernabilidad.

de las tendencias de las políticas públicas en la materia. La idea central que orienta el documento es la necesidad de elaborar una política explícita de apoyo a los municipios pequeños y atrasados del país, con énfasis en aquellos afectados en especial por cultivos ilícitos y altos niveles de violencia y que se enmarque en los lineamientos generales de la descentralización, pero que reconozcan las particularidades de este conjunto de unidades territoriales.

El documento desarrolla las siguientes partes: antecedentes de las políticas de descentralización y caracterización de los municipios de la “Otra Colombia”, los objetivos de la descentralización y el ordenamiento territorial, los instrumentos, los avances y resultados alcanzados, los factores explicativos de dichos avances y resultados, y los lineamientos de política.

1. ANTECEDENTES Y CARACTERIZACIÓN DE LOS MUNICIPIOS PEQUEÑOS

1.1. Antecedentes

La reforma descentralista en Colombia, que comienza a desarrollarse en la primera mitad de la década de los ochenta, tuvo como propósito general resolver serios problemas de legitimidad y gobernabilidad del Estado, especialmente en lo relativo a su dimensión regional. El proceso de desarrollo capitalista, acentuado después de la Segunda Guerra Mundial, generó un crecimiento importante de la economía y transformacio-

nes sociales significativas, pero estuvo acompañado de grandes desigualdades en la distribución del ingreso y de crecimiento absoluto de la pobreza y la miseria de la población. Así mismo, se produjo un acelerado proceso de urbanización y concentración de la población y de las actividades económicas y del ingreso en un grupo reducido de centros urbanos. La estructura urbano regional del país se caracterizó, entonces, por la existencia de un puñado de grandes ciudades que concentran la mayor parte de la riqueza del país, por un grupo de ciudades intermedias con un cierto nivel de desarrollo y por una gran mayoría de municipios pequeños y atrasados, con un gran predominio de actividades rurales de muy baja productividad. Evidentemente aun en las ciudades grandes e intermedias el problema de la pobreza y la miseria es importante en términos absolutos, pero en términos relativos tiende a concentrarse en los municipios periféricos.

Al tiempo que se concentró la actividad económica y la riqueza, se produjo un agudo proceso de centralización del Estado, que condujo a una concentración casi absoluta de los recaudos tributarios en manos del gobierno nacional y a una proporción exagerada en cuanto a los gastos de funcionamiento e inversión. El gobierno nacional desempeñaba no sólo las funciones típicamente propias de este nivel, sino también aquellas que usualmente corresponden a los gobiernos locales, como el acueducto y el alcantarillado, las vías veredales, el desarrollo urbano y la

educación y la salud básicas, entre otros. Paralelamente la centralización fiscal y administrativa se vio acompañada de una fuerte centralización política, no teniendo las regiones y municipios la posibilidad de elegir a sus propios gobernantes.

Este esquema de organización y gestión del Estado entró en crisis durante la década de los setenta. El modelo centralista no fue capaz de ofrecer a las comunidades la satisfacción de buena parte de sus necesidades básicas y mucho menos de solucionar los problemas de atraso económico. Así mismo, la centralización política agudizaba el malestar y la inconformidad de la población. Por estas razones se produjeron múltiples movimientos de protesta ciudadana, asociados en su gran mayoría a las deficiencias en la provisión de los servicios públicos domiciliarios y sociales, sobre todo en los municipios medianos y pequeños.

Durante la década de los setenta se exploraron desde el gobierno nacional diversas opciones para abordar la crisis regional y la crisis de los servicios públicos. Durante el gobierno de Alfonso López Michelsen (1974-1978) se propuso una reforma constitucional por la vía de una asamblea constituyente que incluía como uno de los temas principales el ordenamiento regional; esta reforma, sin embargo, no fue aprobada. Durante el gobierno de Turbay Ayala (1978-1982) se dio prioridad a una desconcentración hacia los departa-

mentos, pero no se produjeron avances significativos. Quizá el aporte más importante, en términos del diagnóstico y la formulación de recomendaciones de política, fue la organización de la misión de finanzas intergubernamentales dirigida por Richard Bird y Eduardo Wiesner, la cual entregó su informe final en 1981 y sirvió de guía para varias de las reformas que se adelantarían posteriormente. Sin embargo, es sólo durante el gobierno de Belisario Betancur (1982-1986) cuando, en el marco de una estrategia de apertura democrática, se pone en marcha una reforma integral de descentralización que pretendió abordar los problemas de legitimidad y gobernabilidad mencionados. Esta reforma coincidió con tendencias mundiales a favor de la descentralización y la desregulación, enmarcadas en gran medida, pero no exclusivamente, en una visión neoliberal del Estado, y con el apoyo de los bancos multilaterales a este tipo de políticas. Sin embargo, la descentralización colombiana es la respuesta local a las diversas crisis enfrentadas por el país. De hecho, como veremos, no puede caracterizarse la descentralización colombiana como una estrategia neoliberal por cuanto buscó precisamente fortalecer el papel del Estado en aquellas regiones más pobres y atrasadas, donde existía menor viabilidad financiera².

El diagnóstico oficial de la problemática que condujo a la puesta en marcha de

2. La descentralización territorial fue también una bandera de movimientos, que la concebían como una estrategia para combatir la "expropiación política", de los sectores populares y como un medio para consolidar la democracia y abrir oportunidades a movimientos alternativos.

la reforma descentralista identificó un conjunto de problemas generales comunes a todos los municipios: excesiva centralización del Estado, deficiencias en la prestación de los servicios públicos sociales y domiciliarios, restricciones a la democracia política, deficiencias en la capacidad fiscal y de gestión. Sin embargo, tuvo claramente en cuenta que la problemática era mucho más grave en los municipios pequeños y atrasados y, como haremos evidente, asignó dentro de la estrategia medidas especiales para este grupo de municipios. Un claro ejemplo de la preocupación por ellos se encuentra en la ponencia del proyecto de ley que habría de convertirse en la Ley 12 de 1986, la norma que incrementó sustancialmente las transferencias a los gobiernos locales y constituyó el principal instrumento fiscal en la primera etapa de la descentralización. Se afirmaba allí lo siguiente:

“Los municipios en Colombia, con muy contadas excepciones, no proporcionan a sus habitantes mayores esperanzas de mejorar su vida y por esto la migración se ha dado en forma tan acelerada en los últimos treinta años como lo demuestran los censos de 1951, 1964 y 1973 y la simple observación de nuestros grandes centros urbanos durante los últimos años. Municipios sin agua potable, sin alcantarillados, sin servicios telefónicos, con servicios deficientes de salud y educación no pueden ofrecer ventajas sobre el ambiente

social, el ambiente político y las oportunidades de trabajo de los centros que atraen las migraciones” (p. 213).

“La violencia y los problemas de orden público también están relacionados con el atraso de nuestros municipios. No es una simple coincidencia que los problemas de esta naturaleza se presenten en poblaciones con menos de 100.000 habitantes, e inclusive se puede hablar de un límite más bajo y decir que la subversión organizada sólo prospera allí donde los servicios estatales son más deficientes y la desesperación y el escepticismo de las gentes se convierten en estímulo de las posiciones políticas más radicales y de los procedimientos más extremos” (p. 213).

“El inventario de necesidades municipales es interminable si se piensa no sólo en los servicios públicos y sociales mínimos sino en la pavimentación de calles, la construcción de plazas de mercado, el tratamiento y eliminación de basuras, la construcción de campos e instalaciones deportivas, los ancianatos, etc. Para atender todos estos problemas los municipios no tienen, en las condiciones fiscales y administrativas actuales, esperanza alguna. Sus propios recursos son insuficientes por razones ampliamente conocidas así se espere algún modesto incremento de los mismos gracias a la Ley 14 de 1983 y en cuanto a las inversiones que la nación realice a través de los institutos descentralizados, las perspectivas son casi nulas.” (pp. 224-225)³.

3. Textos extractados de las ponencias al proyecto de ley que habría de convertirse en la Ley 12 de 1986.

1.2. Caracterización de los municipios

Además de las enormes desigualdades en la distribución de la propiedad y de los ingresos, el país se caracteriza por una gran desigualdad entre sus regiones (departamentos) y municipios. Existe un grupo reducido de municipios-ciudades de estrato alto que concentran la mayor parte de la riqueza del país, rodeado por un grupo de municipios de clase media y una gran masa de municipios de clase baja. Esta situación ha sido objeto de muy diversos ejercicios de categorización que responden

a criterios diferentes de clasificación, pero coinciden en evidenciar la existencia de un número muy alto de municipios que se destacan por su atraso económico y pobreza, junto con niveles deficientes en todos los factores relacionados.

Hasta comienzos de la década de los noventa Ballesteros (1992), identificó las caracterizaciones que se resumen en el siguiente cuadro, complementadas con algunas realizadas posteriormente:

Desde 1992 se han realizado nuevos esfuerzos siendo los más relevantes: la tipología realizada por Libardo Sarmiento y otros en 1998, con el apoyo de la Fun-

Recuento de las categorizaciones municipales

AUTOR	FECHA	CATEGORÍAS RELEVANTES
ESAP - CIDI	1973	Municipio menor (rural) población hasta 20.000 habitantes, 631.
CIDER- UNIANDES	1981	Municipios rurales, menos de 20.000 habitantes.
INFORME BIRD- WIESNER	1981	Resto de municipios, menores de 50.000 habitantes.
ESAP- CINAP	1984	Municipios pequeños, menos de 10.000 habitantes, 442.
DNP-UDRU-DEU	1988	Municipios básicos, 689.
STOLLBROCK- BCH	1988	Núcleos rurales aislados, 528.
SARMIENTO, LIBARDO y DUARTE	1989	Colonización de fronteras, 72; Periferia rural marginal, 39. Minifundio deprimido, 200, Minifundio estable, 143.
POBREZA ABSOLUTA, DANE-DNP-PNUD	1989	Pequeños rurales alta miseria, 192. Pequeños rurales alta pobreza, 327.
SARMIENTO, LIBARDO y OTROS - FUNDACIÓN SOCIAL	1998	Precario, 204. Frágil, 332. Incipiente, 272.
SARMIENTO, ALFREDO CONDICIONES DE VIDA	1998	Veintiles según índice de condiciones de vida. Veintil 1, 113. Veintil 2, 92.
LEY 617 - AJUSTE FISCAL	2000	Categoría 5, 344. Categoría 6, 478.

Tomado de Ricardo Ballesteros Puentes, en *Boletín de Estadística*, No. 477, diciembre de 1992.

dación Social; la tipología municipal según el índice de condiciones de vida de Alfredo Sarmiento; también de 1998, las categorizaciones elaboradas por el DNP con base en lo dispuesto por las leyes 136 de 1994 y 617 de 2000 y el índice de desarrollo municipal del DNP. Recientemente, el PNUD dentro de su informe de desarrollo humano está construyendo, con base en una propuesta de Bernal, un índice de gobernabilidad y violencia municipal.

Todos estos esfuerzos aportan al conocimiento de la realidad municipal, pero es preciso señalar que aun los más recientes se ven afectados por la carencia de información actualizada; los datos más relevantes en la mayoría de categorizaciones provienen del censo de 1993 lo que obviamente indica que no es posible captar el impacto del proceso de descentralización y la gestión local. A continuación presento textualmente las caracterizaciones que resultan de algunos de estos trabajos en relación con los municipios más pequeños y atrasados:

1.2.1. Sarmiento y Duarte (1989)⁴

Los autores establecen 14 tipos de municipios con base en una clasificación previa, según tipos que responden a estructuras urbano-rurales y ordenadas por grados de desarrollo socio-económico e integración a los principales centros económico-administrativos en Colombia. Las categorías son:

municipio deprimido andino (200 municipios), municipio andino estable (143 municipios), minifundio de la estructura regional del Caribe (31 municipios), latifundio ganadero y agricultura comercial de la estructura regional del Caribe (107 municipios), colonización de frontera (72 municipios), colonización interna (58 municipios), periferia rural marginal (39 municipios), campesinado medio cafetero (60 municipios), campesinado medio no cafetero (173 municipios), municipios de agricultura comercial de tipo empresarial con alta concentración de la población en zonas urbanas (32 municipios), municipios de agricultura comercial y alta proporción de población rural (45 municipios), ciudades secundarias (31 municipios), centros de relevo (21 municipios), y centros regionales (5 municipios).

Dos de estas categorías son de especial interés:

- a. Colonización de frontera (72 municipios). Piedemonte llanero y zonas del Caquetá, Guaviare, Putumayo y Casanare (7.1% municipios y 2.4% personas). Municipios con presencia de procesos activos de colonización. Actividad desarrollada por los movimientos migratorios generados por la violencia y la descomposición campesina en la región andina. La carencia de

4. Sarmiento, Libardo y Jairo Duarte, "Evolución de los indicadores de necesidades básicas insatisfechas - NBI- durante el período intercensal 1973-1985- Análisis municipal". Informe especial, en DANE, *Boletín de Estadística*, No. 439, octubre de 1989.

infraestructura vial y de servicios, la poca disponibilidad de suelos para la actividad agrícola y de baja productividad, nula integración de los mercados nacional o regional, unida a la precaria presencia del Estado, dificulta la vinculación del colono a la tierra, conformándose así una economía parcelaria itinerante, que a la vez que ensancha la frontera agrícola y favorece el establecimiento de latifundios ganaderos son municipios con altos índices de inmigración. Los predios mayores de 20 hectáreas representan el 65% de los predios y el 89% de la superficie. Poseen un promedio menor de 10.000 personas por municipio, con menos de una tercera parte de éstas en la cabecera. Las tres cuartas partes de la población son pobres y el 40% está en condiciones de miseria (p. 220).

- b. Periferia rural marginal (39 municipios). Regiones del Pacífico, la Amazonía y zonas del Guaviare, Vaupés, Casanare, Meta, Cauca y Antioquia (3.8% municipios, 0.9% personas). Municipios en regiones caracterizadas por bajas posibilidades de desarrollar actividades agropecuarias. Las principales fuentes de ingreso son los bosques y la pesca. En algunos se desarrollan ganadería extensiva y actividades mineras. En la mayoría de los municipios hay comunidades indígenas. Tienen un Promedio cercano

a 7.000 habitantes por municipio; en su gran mayoría es población rural (75%). Presentan bajas tasas de crecimiento demográfico y la densidad es de las más bajas del país. El 85% de la población es pobre y el 41% está en miseria; el 60% de los predios es superior a las 20 hectáreas; y presentan el menor porcentaje de trabajadores asalariados (p. 221).

1.2.2. *Sarmiento y otros 1998*⁵

Los autores construyeron un índice sintético de desarrollo y sostenibilidad social ambiental que permite clasificar cada uno de los municipios de Colombia en un rango definido por los valores entre cero (menor desarrollo y sostenibilidad) y cien (máximo desarrollo y sostenibilidad). Los factores considerados fueron los siguientes: el ambiente, la riqueza social, las formas de presencia del Estado y la economía.

Con base en las metodologías estadísticas utilizadas, el estudio propone seis tipos de municipios según su grado de desarrollo y sostenibilidad social ambiental: precario, frágil, incipiente, potencial, consolidado y ciudad región. Las tres primeras categorías -precario, frágil e incipiente- corresponden a municipios con menor desarrollo y sostenibilidad social y ambiental (77% de los municipios del país y 39% de la población total). Las otras

5. Sarmiento, Libardo; Ramos, Juan; Álvarez, María Eugenia; Castillo, Diana Constanza; Sandoval, Luis Yesid y Castañeda, Álvaro Enrique, "Tipología municipal según niveles de desarrollo y sostenibilidad social ambiental", en Fundación Social, Municipios y Regiones de Colombia. Una mirada desde la sociedad civil, mayo de 1998, págs 355-374.

tres categorías -potencial, consolidado y ciudad región- conforman la estructura espacial municipal de mayor desarrollo y sostenibilidad (23% de los municipios y 61% de la población).

La categoría de municipios precarios está conformada por los de menor nivel de desarrollo; éstos se caracterizan de la siguiente forma, según los cinco factores considerados:

- a. Según número de municipios y tamaño poblacional: en el grupo de municipios del tipo precario clasificaron 204 entidades, el 19.4% respecto al total de municipios. Éstos se caracterizan por su bajo tamaño poblacional, en promedio son localidades de 12.500 habitantes. Allí se concentra el 6.9% de la población del país. En términos absolutos equivale a 2.558.384 de los 37 millones de los colombianos censados en 1993. Tienden a ser municipios relativamente homogéneos entre sí, dado que la dispersión en relación con la media es de 87% según el coeficiente de variación (p. 359).
- b. Según el factor Estado: los municipios de las categorías precario y frágil también resultan similares, pero con niveles inferiores a los registrados en los grupos siguientes. El valor promedio de los índices de Estado alcanza guarismos de 13.5 y 13.7, respectivamente. En este grupo se identifican municipios con estructuras organizacionales y capacidades institucionales mínimas. En su mayoría, la administración municipal está compuesta por el alcalde, el tesorero, una planta reducida de funcionarios de apoyo y el concejo municipal, mientras operan recursos financieros escasos que en su mayoría son los transferidos por la nación. La presencia nacional es muy baja y sólo procede por la vía de los recursos de las transferencias que son regulares y por el emplazamiento -o visita intermitente- de algunos funcionarios, que desarrollan acciones de legitimidad política y social como es el caso de la policía, el ejército, los maestros, los promotores de salud y en algunos casos de jueces. Estos municipios operan con el mínimo de recursos, experimentan el mayor déficit de presencia nacional, pues su tamaño los hace poco atractivos. Algunos de ellos no resultan viables, pero se sostienen por intereses políticos o estratégicos y se ubican especialmente en las zonas más marginadas del país (p. 362).
- c. Según el factor de sociedad civil: los 228 municipios incluidos en la categoría precario resultan similares a los anteriores, pero con altos niveles de pobreza, formas de participación muy bajas y población inferior a 12.000 habitantes. El valor promedio del índice de sociedad civil es de 19.0. La mayoría de las organizaciones ubicada en esta categoría es propiciada y tutelada por el Estado. Hay una gran debilidad en la conformación de organizaciones autónomas de la sociedad civil y en la capa-

cidad para representarse en las instancias de deliberación y decisión del Estado. La mayor parte de los integrantes de estas organizaciones son sujetos pasivos de la acción social que buscan la satisfacción de sus necesidades básicas en el corto plazo. Hay ausencia casi total de reivindicaciones políticas. Por lo general, son organizaciones desarticuladas y sin proyecto colectivo. En esta categoría se encuentra el más bajo nivel de movilizaciones, similar al de la categoría de municipios frágiles. El comportamiento electoral se encuentra muy ligado a arraigadas estructuras clientelistas del Estado. En estos municipios se puede afirmar que no existe una sociedad civil organizada. Los espacios de participación política, los mecanismos de concertación y las decisiones sobre la gestión pública son ocupados por la clase política tradicional (p. 364).

- d. Según el factor ambiental: los municipios clasificados en los tipos precario, frágil e incipiente nivel de desarrollo y sostenibilidad social ambiental, presentan una gran heterogeneidad que va desde condiciones de selvas muy húmedas en el andén Pacífico, en el Catatumbo y en la Amazonia, hasta condiciones muy secas en las sabanas del Caribe, en la Orinoquia bien drenada y en el valle del Patía, pasando por ambientes fríos y de relieve quebrado en algunos municipios andinos. Sin embargo, todos los municipios tienen una característica en común: son municipios eminentemente

rurales, están localizados en sectores cuyos terrenos tienen un bajo potencial natural para actividades agropecuarias tradicionales, lo que se traduce en pérdida de la biodiversidad, agotamiento de manantiales y acuíferos, erosión y desertización, contaminación de aguas y en un deterioro generalizado del entorno. Bajo esta perspectiva, es claro que fundamentar el desarrollo de estos municipios rurales en agricultura y ganadería (alimentados por el mito según el cual Colombia es un país con un gran potencial agrícola) es un error estratégico para el mediano y largo plazo, debido a sus costos ambientales incalculables. Así mismo, este tipo de producción tampoco representa una solución plausible para las familias y comunidades asentadas en estos territorios (p. 367).

- e. Según el factor económico: Los municipios de las categorías precario y frágil representan valores del factor económico de 12.8 y 17.9. Son municipios con alta homogeneidad entre sí, pues registran valores en los coeficientes de variación de sólo 50.0% y 34.0%, respectivamente. Esta situación de bajo nivel relativo en el factor económico respecto al promedio nacional se explica por la marginalidad de los municipios de estas dos categorías, tanto de los circuitos modernos de producción y distribución como de la infraestructura vial que articula los principales mercados del país. También son municipios con grandes extensiones de latifundios,

dedicados a la ganadería, sin generar procesos sostenidos de desarrollo económico que beneficien al conjunto del municipio (municipios de las regiones Caribe y Orinoquia). Gran parte de ellos son territorios con importantes funciones ambientales, por lo cual su dinámica de desarrollo y sostenibilidad deberá ser en un futuro radicalmente diferente al estilo seguido por el país en sus regiones Andina y Caribe (p. 366).

Los 228 municipios del tipo precario se concentran principalmente en los departamentos de Boyacá (20.2%), Bolívar (9.7%), Cundinamarca (9.7%), Santander (7.5%) y Antioquia (7.0%). Quindío, Risaralda, Valle del Cauca y Guaviare se caracterizan por no registrar municipios de este tipo. Al contrario, en los departamentos de Boyacá, Bolívar, la Guajira, Amazonas, Guainía, Vaupés y Vichada predomina la categoría municipal precario (p. 368).

1.2.3. Alfredo Sarmiento, "Tipología municipal con base en las condiciones de vida", 1998⁶

Este índice se construyó con variables disponibles en el censo de 1993. Las variables consideradas son las siguientes: escolaridad del jefe de hogar (años aprobados), escolaridad promedio, personas mayores de 12

años, asistencia escolar de jóvenes 12-18 de sexto grado en adelante, recolección de basuras, servicios sanitarios, abastecimiento de agua, combustible utilizado para cocinar, niños menores de 6 años como porcentaje de las personas del hogar, asistencia escolar de niños entre 6 y 11 años de primer grado en adelante, hacinamiento, material de las paredes de la vivienda, material predominante del piso de la vivienda.

Los municipios del país fueron divididos en 20 grupos, partiendo del menor puntaje corregido al mayor. "Los veinte grupos muestran grandes diferencias en las principales características...La calidad de vida medida por el puntaje medio del ICV es 2.25 veces mayor en el grupo de municipios con máximo puntaje (grupo 20) que en el de menor puntaje. La diferencia es algo mayor entre los puntajes de las variables escolaridad promedio del jefe y escolaridad promedio de personas mayores de 12 años" (p. 255).

"Tomando como aproximación la escolaridad del jefe para valorar la brecha entre los municipios del grupo 1 y 20, el primer efecto es notar el grave problema de distribución que existe en Colombia. Hay una diferencia de 5 años de escolaridad entre el primero y el último ventil, es decir, 50 años calendario de desarrollo, dado que en la historia colombiana se requieren diez años calendario para aumentar en uno el pro-

6. Sarmiento, Alfredo y Ramírez, Clara Leonor, "Tipología municipal con base en las condiciones de vida", en: *Fundación Social, Municipios y Regiones de Colombia. Una mirada desde la sociedad civil*, mayo de 1998, págs 247-262.

medio de escolarización del país. Esta diferencia en educación, que afecta el potencial del hogar frente al mercado de trabajo, se mantiene en el promedio de educación de los miembros del hogar con más de 12 años (la definición actual de población económicamente activa)". (p. 257).

"En cuanto al acceso a los servicios públicos, el grupo de los 113 municipios más pobres (cerca del 11% de los municipios del país y 2.4% de los hogares) no tienen las conexiones mínimas de agua, alcantarillado y están obligados a cocinar con leña o carbón de leña. Para los servicios de acueducto, 12 de los 20 grupos tienen menos de cuatro puntos, es decir, no tienen acceso, en promedio, ni siquiera a carrotanque o pila pública. Sólo en el grupo más alto el acueducto abastece a toda la población" (p. 257).

"El problema más serio es el de servicios sanitarios. Los cinco grupos más pobres no cuentan ni siquiera con una letrina, pero en ningún grupo se ha llegado a una cobertura total de instalaciones sanitarias conectadas a una red municipal. El indicador de los materiales con que se cocina muestra que, al menos en la mitad de los grupos, más del 25% de los hogares aún utiliza leña para cocinar, en un porcentaje de familias que alcanza a afectar el promedio (puntaje inferior a 4.8), con los indeseables efectos que estas prácticas pueden

traer sobre el ecosistema" (p. 258).

"Hay dos elementos que influyen en forma decisiva en la clasificación de los municipios; uno es el grado de ruralidad, asociado con el acceso a servicios públicos domiciliarios, y el segundo, la educación promedio del jefe y de los demás miembros de la familia" (p. 258).

"Al contrario, el grupo con menor ICV reúne 113 municipios, con un puntaje medio que es apenas del 45% del puntaje mayor y diferencias de más de 5 años en las variables educativas. Los municipios que componen este grupo son pequeños, con alto grado de ruralidad, situados en zonas aisladas de los departamentos de Boyacá, Cauca, Nariño y Santander. Recoge también los municipios de los departamentos aislados como Chocó y algunos nuevos departamentos, y los municipios más pobres de la costa Atlántica, especialmente de Córdoba, Sucre, Bolívar y Magdalena" (p. 258).

1.2.4. Departamento Nacional de Planeación, Dirección de Desarrollo Territorial (2002)⁷

En este trabajo el DNP actualiza el denominado "Índice de Desarrollo Municipal" que resulta del procesamiento estadístico de las siguientes 12 variables: porcentaje de población en la cabecera, porcentaje de

7. Departamento Nacional de Planeación, Dirección de Desarrollo Territorial, "Actualización del modelo de jerarquización y categorización de los municipios y departamentos año 2000", en: *Documentos de Desarrollo Territorial*, No. 58, Bogotá, 17 de octubre de 2002.

la población con acueducto, porcentaje de la población con alcantarillado, porcentaje de la población con servicio de energía eléctrica, porcentaje de personas sin NBI 1993 cabecera, porcentaje de personas sin NBI resto, número de cuartos por persona, porcentaje de población alfabetada, porcentaje de asistencia escolar, ingresos tributarios per cápita (pesos corrientes), inversión pública municipal per cápita, dependencia de las transferencias.

Las variables sociales son tomadas del censo de 1993 y algunas de ellas (el documento no dice cuáles) son proyectadas por el DANE al año 2000. Las variables financieras son tomadas de los reportes de ejecuciones presupuestales del año 2000 que los municipios enviaron a la Dirección de Desarrollo Territorial (DDT). Mediante las técnicas estadísticas conocidas como análisis de componentes principales y análisis de factores se construye el indicador sintético de desarrollo municipal, que es una escala de 1 a 100. En el cuadro siguiente se presentan los resultados:

Estos datos muestran que el valor promedio de desarrollo (según estas variables) es bastante bajo, 41.5% y que existen grandes desigualdades; el grupo más desarrollado tiene un valor promedio de desarrollo casi tres veces superior al menos desarrollado y cuatro categorías municipales se encuentran por debajo del promedio nacional, y agrupa un total de 625 municipios.

1.2.5. Las categorías de la Ley 617 de 2000

La Ley 617 de 2000 contiene la categorización oficial de los municipios que se basa en la combinación de dos variables: la población y los ingresos fiscales. Las categorías de la ley son las siguientes:

Categoría especial. Todos aquellos distritos o municipios con población superior o igual a los quinientos mil uno (500.001) habitantes y cuyos ingresos corrientes de libre destinación anuales superen cuatrocientos mil (400.000) salarios mínimos legales mensuales.

Índice de desarrollo municipal por categorías

CATEGORÍA	NÚMERO DE MUNICIPIOS	VALOR PROMEDIO DEL ÍNDICE
1	41	22.19
2	117	29.20
3	231	34.87
4	236	40.00
5	211	45.21
6	122	50.19
7	83	54.95
8	56	62.55
Total	1.097	41.52

DNP-DDT (2002)

Primera categoría. Todos aquellos distritos o municipios con población comprendida entre cien mil uno (100.001) y quinientos mil (500.000) habitantes y cuyos ingresos corrientes de libre destinación anuales sean superiores a cien mil (100.000) y hasta cuatrocientos mil (400.000) salarios mínimos legales mensuales.

Segunda categoría. Todos aquellos distritos o municipios con población comprendida entre cincuenta mil uno (50.001) y cien mil (100.000) habitantes y cuyos ingresos corrientes de libre destinación anuales sean superiores a cincuenta mil (50.000) y hasta cien mil (100.000) salarios mínimos legales mensuales.

Tercera categoría. Todos aquellos distritos o municipios con población comprendida entre treinta mil uno (30.001) y cincuenta mil (50.000) habitantes y cuyos ingresos corrientes de libre destinación anuales sean superiores a treinta mil (30.000) y hasta cincuenta mil (50.000) salarios mínimos legales mensuales.

Cuarta categoría. Todos aquellos distritos o municipios con población comprendida entre veinte mil uno (20.001) y treinta mil (30.000) habitantes y cuyos ingresos corrientes de libre destinación anuales sean superiores a veinticinco mil (25.000) y de hasta treinta mil (30.000) salarios mínimos legales mensuales.

Quinta categoría. Todos aquellos distritos o municipios con población comprendida entre diez mil uno (10.001) y veinte mil (20.000) habitantes y cuyos ingresos corrientes de libre destinación

anuales sean superiores a quince mil (15.000) y hasta veinticinco mil (25.000) salarios mínimos legales mensuales.

Sexta categoría. Todos aquellos distritos o municipios con población igual o inferior a diez mil (10.000) habitantes y con ingresos corrientes de libre destinación anuales no superiores a quince mil (15.000) salarios mínimos legales mensuales.

A pesar de las diferencias en sus objetivos y metodologías, todas estas categorizaciones coinciden en señalar la presencia de un grupo importante de municipios, en los cuales existen niveles elevados de miseria y pobreza y donde la actividad económica es precaria, con todas sus consecuencias en cuanto al desarrollo social, político e institucional. Durante los últimos años, a este catálogo de problemas se ha adicionado la presencia de cultivos ilícitos y la violencia política, factores que han agravado la situación de los más pobres, conduciendo a la identificación de un conjunto de municipios cuya problemática básica se ha agudizado. Se trata, por así decirlo, de una categoría especial de municipios que además del atraso y la pobreza común a cientos de municipios en el país, enfrenta una situación grave de ingobernabilidad y violencia.

Dentro de sus actividades de preparación del Informe de Desarrollo Humano 2003, el PNUD ha venido trabajando en la elaboración de un índice de gobernabilidad y un índice de violencia en los municipios. Los ejercicios realizados han

permitido identificar un grupo de 175 municipios en los cuales coinciden altos niveles de violencia con bajos niveles de gobernabilidad. Estos municipios son considerados la “Otra Colombia” por parte del Informe. Esta clasificación, independientemente de los perfeccionamientos que requiera, es un ejercicio interesante para llamar la atención del país sobre la problemática particular de estos territorios y la necesidad de formular estrategias acordes con su situación.

Por su parte, ARD ha realizado también algunos ejercicios de caracterización de los municipios, tomando como punto de referencia los municipios del país con presencia de cultivos de coca y amapola.

De acuerdo con los datos suministrados por el Sistema de Información de Cultivos Ilícitos, hay presencia de coca y/o amapola en 255 municipios del país, aunque entre ellos obviamente, varía la importancia de los cultivos. Tomando como referencia este grupo de municipios se ha efectuado una comparación de varios indicadores entre las categorías poblacionales de la Ley 617 de 2000 y los municipios de la “Otra Colombia”, cuyos resultados se presentan en la tabla siguiente. Estos datos muestran:

El índice promedio de desarrollo municipal es menor en los municipios de la “Otra Colombia” que en cualquiera de las categorías poblacionales consideradas. El grupo de municipios con menos de 10 mil habitantes tiene un índice promedio de 40.8 mientras que los munici-

pios con cultivos ilícitos apenas tienen un valor promedio de 36.7. Además, este valor es relativamente alto por cuanto en el grupo de municipios con cultivos ilícitos se incluyen municipios como Popayán, Neiva, Santa Marta e Ipiales, que claramente tienen un nivel de desarrollo más alto y, por tanto, impulsan el promedio hacia arriba. Al observar los componentes de desarrollo municipal se ve con claridad que los municipios de la “Otra Colombia” se encuentran en una situación más precaria que el resto de categorías municipales consideradas: las coberturas de acueducto, alcantarillado y energía eléctrica son las más bajas de todas. Así mismo, los índices de pobreza urbana y rural son los más elevados, al tiempo que el analfabetismo y la inasistencia escolar son las los municipios de la “Otra Colombia” alcanza el 72%, mientras que en los de menos de 10 mil habitantes es de 58%.

En términos del desempeño fiscal, los municipios de la “Otra Colombia” también ocupan el último lugar entre las categorías consideradas; en tributación por habitante apenas recaudan \$19 mil pesos al año frente a \$26 mil del grupo de municipios menores de 20 mil habitantes y su grado de dependencia de las transferencias es del 76%, ligeramente inferior al del grupo de menos de 10 mil habitantes con 77%. Es necesario, sin embargo, tener en cuenta que la dependencia debe ser mayor por cuanto se incluyeron municipios de mayor tamaño poblacional.

Como puede verse, no existe una de-

Indicadores de desarrollo municipal y desempeño fiscal. Comparación entre categorías municipales y los municipios de la “Otra Colombia”

Categoría poblacional	Cobertura acueducto	Cobertura alcantarillado	Cobertura energía eléctrica	Sin NBI cabecera	Sin NBI resto	Alfabetismo	Asistencia escolar	Índice de desarrollo municipal	Categoría promedio de desarrollo
Menos de 10 mil	52.2	26.7	68.7	63.6	42.2	83.3	65.1	40.8	4.2
De 10 a 20 mil	54.5	29.2	67.1	58.8	39.6	83.3	65.4	40.2	4.1
De 20 a 50 mil	59.3	34.7	68.1	57.3	36.3	83.0	67.7	40.7	4.2
De 50 a 100 mil	70.3	49.3	80.1	62.1	42.3	86.6	74.1	46.8	5.3
De 100 a 500 mil	87.2	72.5	91.5	72.4	51.1	92.3	81.3	56.1	7.0
Más de 500 mil	96.0	84.9	96.5	77.1	61.5	95.9	83.6	62.2	7.7
“Otra Colombia”	47.8	26.0	53.9	53.7	28.0	81.3	61.5	36.7	3.3

Indicadores de desarrollo municipal y desempeño fiscal. Comparación entre categorías municipales y los municipios de la “Otra Colombia”

Categoría poblacional	Ingresos tributarios per cápita	No dependencia financiera	Índice de desempeño fiscal	Población promedio por municipio	Número de municipios	Población total
Menos de 10 mil	25,566.2	22.9	50.0	6.1	379.0	2,308.9
De 10 a 20 mil	27,865.9	26.4	51.9	14.1	309.0	4,361.9
De 20 a 50 mil	25,861.9	30.7	52.12	29.9	262.0	7,826.7
De 50 a 100 mil	42,694.1	38.7	54.2	67.9	72.0	4,886.1
De 100 a 500 mil	59,604.1	54.1	52.9	230.7	38.0	8,768.1
Más de 500 mil	91,731.5	63.6	61.9	2028.2	7.0	14,197.5
“Otra Colombia”	19,480.0	24.4	48.4	30.5	255.0	7,770.8

finición precisa de los municipios de la “Otra Colombia” y, por tanto, el concepto se encuentra en proceso de construcción. Sin embargo, los ejercicios realizados hasta el momento destacan la necesidad de profundizar en los análisis de este grupo de municipios, de forma tal que sirvan para orientar en mejor forma la formulación de las políticas públicas.

Este análisis debe abordar la evaluación de los avances y resultados alcanzados por la gestión de los municipios de la “Otra Colombia”, como medio para precisar las acciones e instrumentos de apoyo y fortalecimiento que requieren. Debido a las carencias estadísticas, la mayor parte de las categorizaciones se ha elaborado con información del censo de 1993 o se ha concentrado en variables fiscales. Es necesario tener un conocimiento más preciso sobre la evolución en cuanto a la provisión de los servicios sociales y públicos y sobre sus efectos en las condiciones de vida de la población.

2. LOS OBJETIVOS DE LA DESCENTRALIZACIÓN

La descentralización se concibió como una estrategia para aumentar la legitimidad y gobernabilidad del Estado que comprendía los siguientes objetivos:

Objetivos finales

1. Fortalecer democracia local,
 - capacidad de elegir gobernantes,
 - aumento de la responsabilidad con

- electores,
 - promover surgimiento de alternativas políticas,
 - aumentar participación ciudadana,
 - garantizar presencia estatal en el territorio.
2. Mejorar cobertura y calidad de los servicios,
 - educación,
 - salud,
 - agua potable y saneamiento básico,
 - cultura, recreación y deporte,
 - infraestructura.
 3. Mejorar en mayor proporción la situación de municipios pequeños y atrasados y con población pobre.

Objetivos intermedios

4. Aumentar capacidad fiscal.
5. Mejorar capacidad de gestión.

Objetivo complementario

6. Promover empleo y actividad económica.

El primer objetivo de la estrategia consistía en fortalecer la democracia política local otorgando a las comunidades la capacidad de elegir sus propios gobernantes, buscando, de este modo, un incremento en la participación electoral y una mayor responsabilidad de los gobernantes con sus electores. Esto, aunado a un período fijo para los alcaldes, debería conducir, por una parte, a una mejor gestión local, por la posibilidad de elaborar y ejecutar planes de desarrollo, y por la otra, a

una mayor responsabilidad y compromiso de los alcaldes con la población de su territorio. Adicionalmente se pretendía crear un marco para una mayor participación ciudadana en los diversos asuntos de la localidad en sus distintos niveles, desde la consulta y la iniciativa, pasando por la concertación y la fiscalización, hasta la participación en la toma de decisiones.

El diagnóstico oficial señalaba que la falta de condiciones mínimas para la democracia local alejaba a los habitantes de la preocupación por los asuntos públicos y los conducía a la apatía y la abstención. Complementariamente se buscaba consolidar a los municipios como unidad fundamental del Estado (propósito mucho más claro desde la Constitución de 1991) y crear las condiciones para el ejercicio de una política local que sirviera no sólo de base para la educación política de los ciudadanos, sino de medio para estimular la participación de nuevas alternativas políticas.

El segundo objetivo de la descentralización era el mejoramiento en la cobertura y la calidad de los bienes y servicios públicos domiciliarios y sociales y en la infraestructura básica, tanto a nivel urbano como rural. En una primera etapa de la descentralización la nación no estableció prioridades o asignaciones fijas a estos servicios, pero en la segunda claramente se orientó hacia los servicios de educación, salud y agua potable y saneamiento básico.

El tercer gran objetivo ha sido la redistribución hacia los municipios más pequeños y atrasados y hacia la población

pobre dentro de los municipios. Coherentemente con el diagnóstico, la estrategia de descentralización definió con claridad una orientación hacia garantizar la operación de los municipios pequeños (así no fueran viables) y hacia aumentar en mayor proporción su capacidad fiscal, con mayor énfasis durante la primera etapa del proceso. Adicionalmente, se estableció la prioridad de asignar los recursos para satisfacer la necesidad de los grupos en miseria y pobreza.

Los tres grandes objetivos anteriores son objetivos misionales o finalistas. La estrategia descentralista pretendió consolidar gobiernos locales más democráticos políticamente y mejorar los servicios prestados a la población, con un cierto énfasis en los municipios más pequeños y atrasados. Para lograr estos objetivos era necesario alcanzar algunos objetivos intermedios o de apoyo como el aumento de la capacidad fiscal y de la capacidad de gestión.

Aumentar la capacidad fiscal de los municipios ha sido un objetivo intermedio de gran importancia para la reforma descentralista. El cumplimiento de su nuevo papel como fundamento de la democracia política y como entidad prestadora de bienes y servicios públicos, debería basarse en una mayor disponibilidad de recursos, con base en diferentes fuentes.

Adicionalmente a la capacidad fiscal, los municipios deberían fortalecer su capacidad de gestión, lo cual constituyó el quinto gran objetivo de la reforma. Éste fue, y continúa siendo, un tema de gran discu-

sión tanto en su enfoque, como en los medios para lograr la transformación municipal. Al momento de discutir las medidas descentralistas, en especial el aumento de las transferencias, diversos analistas manifestaron su preocupación debido a la reducida capacidad de gestión de los municipios, sobre todo los pequeños y atrasados. Se argumentaba que éstos no tendrían la capacidad suficiente para utilizar adecuadamente los nuevos recursos, lo cual conduciría a su despilfarro. La discusión en el Congreso contempló esta posición, pero primó una posición pragmática que sostenía que con ese argumento prácticamente sería imposible adelantar la reforma por cuanto la forma de desarrollar la capacidad era precisamente asignando recursos y responsabilidades. Finalmente, se optó por este camino de confiar en el desarrollo gradual de la capacidad de gestión de los municipios.

“Aunque reconozco la debilidad administrativa de muchos de nuestros municipios, no creo válido el argumento que tiende a obstaculizar el aumento de la transferencia por la supuesta incapacidad para utilizar bien los recursos. Con un criterio muy mezquino, por demasiados años se ha considerado a los municipios colombianos como una especie de menores de edad administrativamente hablando, imposibilitados para tomar sus propias determinaciones y decidir sobre su propia suerte. En mi sentir, esta in-

capacidad se puede deber justamente a la circunstancia de no haberseles delegado funciones claras, ni entregado responsabilidades que probaran su idoneidad. Cuando a los seres humanos no se les dan oportunidades, mal puede criticárseles porque no las asumen o las aprovechan. Para saber a ciencia cierta si son capaces o no, hay que tomar el riesgo, si así se puede llamar, de delegar las funciones”.

Gabriel Rosas Vega

Por último, hemos incluido el objetivo de promover el empleo y la actividad económica que sólo se hizo explícito en la reciente Ley 715 de 2001. Hasta este momento no podría afirmarse tajantemente que dentro de los objetivos de la descentralización se encontrara la promoción del desarrollo económico local. Podría asumirse como un objetivo derivado de la intervención del municipio en los servicios sociales y la infraestructura, elementos que contribuyen a la creación de un contexto favorable para la actividad económica. Sin embargo, aunque no fuera un objetivo explícito de la estrategia descentralista, en la práctica algunos alcaldes comenzaron a explorar acciones en este campo.

3. INSTRUMENTOS

La mayoría de instrumentos diseñados para alcanzar los objetivos señalados son comunes y generales a todos los municipios. Esto ha conducido a señalar como

un problema de la política de descentralización la homogeneidad⁸ de las normas que desconocen la heterogeneidad de la realidad municipal. Sin embargo, es posible encontrar que el diseño de los instrumentos si contempló ciertas diferencias en las realidades municipales y actuó en con-

secuencia definiendo medidas diversas, así no se haya hecho con la mayor precisión posible. A continuación examinaremos rápidamente estos instrumentos, mostrando donde sea el caso, la manera en que se abordó la situación particular de los municipios más pequeños y atrasados.

OBJETIVO	INSTRUMENTOS
Fortalecer democracia local	Elección de alcaldes Período fijo de los alcaldes Espacios de participación ciudadana Funciones de promoción de la participación Recursos para funcionamiento de municipios no viables
Mejorar cobertura y calidad de los servicios	Redistribución de funciones entre niveles de gobierno Asignación de responsabilidades a los municipios Fortalecimiento de recursos Fortalecimiento de la capacidad
Redistribución	Mayor proporción de transferencias para municipios pequeños Focalización
Aumentar capacidad fiscal	Fortalecimiento de recursos propios Aumento de las transferencias Crédito Cofinanciación
Mejorar capacidad de gestión	Funciones ESAP Papel de los departamentos PDI Programa Mejor Gestión Departamentos Programas sectoriales Recursos transferencias para desarrollo institucional
Promover empleo y actividad económica	Asignación de transferencias para promoción de empleo

8. La homogeneidad no debe verse como un problema en sí mismo. Por ejemplo, la elección popular de los alcaldes es una medida homogénea claramente conveniente para todos los municipios. O la asignación de la responsabilidad por la prestación del servicio de acueducto y alcantarillado es necesaria y conveniente para todos los municipios. La ley no impide que la prestación del servicio sea muy diferente en cuanto a su magnitud y formas: Bogotá necesitará una empresa enorme y sofisticada, un municipio de 5.000 habitantes, dos o tres funcionarios.

3.1. Instrumentos para fortalecer la democracia local

Las principales medidas para fortalecer la democracia local son la elección popular y el establecimiento de un período fijo para los alcaldes, la asignación a los municipios de la función constitucional de promover la participación comunitaria, la creación de un número de espacios y procedimientos para la participación ciudadana y la asignación de recursos de transferencia para garantizar el funcionamiento de un aparato mínimo administrativo. Los cuatro primeros instrumentos son comunes a todos los municipios y representan un reconocimiento importante para los municipios pequeños por cuanto varias propuestas previas consideraban conveniente la elección en las ciudades o municipios intermedios, pero no en los más pequeños.

La reforma descentralista otorgó a todos esta facultad mínima y básica para poder estimular la democracia local. El último de los instrumentos está dirigido solamente a los municipios pequeños y tiene como propósito garantizar que todos los municipios, en especial aquellos con menor viabilidad financiera, tengan los medios para operar sus instituciones básicas. Ésta ha sido una decisión política, in-

cluso en contravía de muchas de las propuestas técnicas⁹. De este modo, tanto la Ley 12 de 1986, como la Ley 60 de 1993, el Acto Legislativo No. 1 de 1995 y la reciente Ley 715 de 2001 han permitido la utilización de parte de las transferencias para cubrir los gastos de funcionamiento de las administraciones municipales, así hayan variado los grupos objetivo y las magnitudes¹⁰.

La Ley 60 de 1993 buscó suprimir paulatinamente la destinación de las transferencias a la financiación de los gastos de funcionamiento. Estableció un régimen gradual en el cual en 1994 se podía destinar libremente el 50% de la transferencia y en 1998 el 10%. A partir de 1999, para poder destinar este 10% a gastos de funcionamiento, los municipios deberían tener aprobación de las oficinas de planeación departamental, en forma justificada y previa evaluación del esfuerzo fiscal propio y el desempeño administrativo, según criterios impartidos por el Departamento Nacional de Planeación. La Ley 60 de 1993 fue reformada por el Acto Legislativo No 1 de 1995, que estableció un régimen más suave de transición y determinó que a partir del año 2000, los municipios clasificados en las categorías cuarta, quinta y sexta, de conformidad con las normas vigentes, podrían destinar libremente, para

9. En 1978 el Departamento Nacional de Planeación proponía la eliminación de los municipios pequeños y la creación de distritos municipales con una población mínima de 50.000 habitantes.

10. Sin embargo, la Ley 617 de 2000 establece unos límites a la proporción entre gastos de funcionamiento y los ingresos corrientes de libre destinación; en caso de cumplirlos en un plazo fijado por la ley el municipio deberá someterse a programas de ajuste, por su propia iniciativa, en primer lugar, y por iniciativa de la gobernación, en segundo lugar. En caso de no cumplir con los criterios de la ley después de este proceso, la Asamblea, a iniciativa del gobernador, podrá ordenar la fusión del municipio.

inversión o para otros gastos, hasta un quince por ciento de los recursos que perciban por concepto de la participación.

El Acto Legislativo No. 01 de 2001 y la Ley 715 de 2001 modifican sustancialmente el sistema de transferencias y eliminan la asignación preferencial para los municipios pequeños. Sin embargo, éstos continúan jugando un papel importante en la provisión de bienes y servicios locales y, además, la ley mantiene la autorización para financiar parte de sus gastos de funcionamiento con cargo a las transferencias¹¹.

3.2. Instrumentos para mejorar la prestación de los servicios y la infraestructura

El mejoramiento en la prestación de los servicios depende tanto de las medidas políticas (por ejemplo, el período fijo de los alcaldes como su mayor compromiso con los electores), como de medidas administrativas y fiscales. Entre estas últimas medidas se destacan las siguientes:

3.2.1. Asignación de responsabilidades específicas a los gobiernos locales en la prestación de servicios.

La reforma descentralista en sus diferentes etapas ha venido asignando funciones

a los gobiernos locales y reduciéndolas o eliminándolas en entidades nacionales. En la primera etapa, la Ley 12 de 1986, el Decreto 77 de 1987 -Estatuto General de la Descentralización- y la Ley 10 de 1990 sobre salud, establecieron la obligación de destinar todos los aumentos en las transferencias a inversión en una lista de sectores fijada por la ley; y asignaron funciones en agua potable y saneamiento básico (alcantarillado, aseo, mataderos, plazas de mercado), educación y salud con énfasis en infraestructura, desarrollo urbano, transporte y asistencia técnica agropecuaria, entre los más importantes.

Esta primera etapa se caracteriza porque otorgó una mayor libertad a los municipios, confiando en sus procesos internos de toma de decisiones con la comunidad, para decidir en qué proporción destinar los recursos a los distintos sectores y finalidades. Se trató de un modelo más cercano a la idea del federalismo fiscal en cuanto al gasto, que reclama autonomía local para adecuarse a las preferencias de los ciudadanos¹². En la segunda etapa, la Constitución de 1991 le otorgó prioridad a la inversión social y la Ley 60 de 1993 estableció porcentajes mínimos para la asignación de los recursos; de este modo, la transferencia para inversión forzosa deberían destinarse en un 30% para educa-

11. Artículo 78. Destino de los recursos de la participación de propósito general. Los municipios clasificados en las categorías 4ª, 5ª y 6ª, podrán destinar libremente, para inversión u otros gastos inherentes al funcionamiento de la administración municipal, hasta un veintiocho por ciento (28%) de los recursos que perciban por la Participación de Propósito General.

12. El reciente informe de la Misión de Ingresos sobre descentralización, elaborado por Richard Bird y Olga

ción, en 25% para salud, en un 20% para agua potable y saneamiento básico y en un 5% para recreación, cultura y deporte, dejando un 20% para la libre decisión de los municipios dentro de una lista de sectores fijados por la ley. La ley avanzó también en el esfuerzo de clarificación de funciones y de delimitación entre los tres niveles de gobierno.

Evidentemente, la Ley 60 de 1993 limitó la autonomía de los municipios al fijar estas cuotas (paradójicamente al desarrollar una constitución que reforzó el carácter descentralista del país y la autonomía de las entidades territoriales) y concretó un enfoque más sectorial que territorial: ahora más que financiar a los territorios (municipios y departamentos) se financia la función (la educación y la salud). La Ley 715 de 2001 culminó este tránsito hacia un enfoque netamente sectorial, al modificar las transferencias para departamentos y municipios en transferencias para educación, salud y otros sectores.

El criterio principal dejó de ser el territorio y pasó a ser el sector. Ahora primero se distribuye por sectores y luego por entidades territoriales. La ley, dentro de este esquema, avanzó en la clarificación de funciones de los municipios en relación con los otros niveles de gobierno y avanzó en una diferenciación en los sectores de salud y educación, según la capacidad para asumir el manejo de los

servicios. De este modo, la ley contempla funciones diferentes para los municipios certificados y los no certificados.

Es posible entrar a discutir sobre la conveniencia de que se asignen funciones iguales (con las salvedades mencionadas) a todos los municipios; pero lo que es un hecho concreto es que las diferentes leyes de la descentralización han asignado, delimitado y precisado las responsabilidades de los gobiernos locales, incluidos los más pequeños y atrasados, lo cual constituye el principal y primer instrumento para garantizar su prestación eficiente y eficaz.

Al tiempo que se han precisado responsabilidades a los gobiernos locales también se han introducido cambios en la forma de prestación de los servicios, lo cual es evidente en agua potable y saneamiento donde se promueven las formas empresariales y la privatización y en salud, donde se estimula el enfoque de apoyo a la demanda y el desarrollo de entidades privadas. De este modo, el papel de los gobiernos locales se dirige hacia la regulación y control, pero no a la prestación directa.

3.2.2. Aumento de la capacidad fiscal

Complementariamente a la asignación de responsabilidades a los gobiernos locales es preciso definir los recursos requeridos para su adecuado cumplimiento. En un país

Lucía Acosta, critica la falta de autonomía de los municipios para decidir sobre sus prioridades de gasto y propone, en consecuencia, que se modifiquen en las normas los criterios de asignación de los recursos.

unitario, con una elevada centralización del recaudo de los principales impuestos, como es el caso colombiano, las transferencias adquieren una importancia aún mayor. Los instrumentos utilizados dentro de la reforma descentralista son los siguientes:

Incremento de los recursos propios, en especial los tributarios

La descentralización ha buscado aumentar los recursos propios de los gobiernos locales mediante medidas de racionalización tributaria, la introducción de nuevos impuestos, el estímulo al esfuerzo fiscal a través de factores en la fórmula de cálculo de las transferencias y mediante el mejoramiento de la gestión fiscal. La Ley 14 de 1983 expidió medidas para aumentar el recaudo del impuesto predial y el impuesto de industria y comercio, dentro de las cuales se destaca la actualización automática de los avalúos y los procesos de formación y actualización catastral. Esta ley se basó en las recomendaciones de la misión de finanzas intergubernamentales de 1981 y, aunque sus disposiciones son generales, estuvo orientada primordialmente a fortalecer la situación fiscal de los municipios grandes y medianos. No se esperaban resultados sustanciales en el caso de los municipios pequeños. Posteriormente se efectuaron reformas tendientes a racionalizar estos tributos y se introdujo la sobretasa a la gasolina, que se ha con-

vertido en una fuente importante de ingresos, en especial en los municipios más grandes. Las medidas tributarias, por tanto, han tenido un claro énfasis hacia este grupo de municipios. Adicionalmente, desde la Ley 12 de 1986 se han introducido en las fórmulas de cálculo de las transferencias a los municipios factores de esfuerzo fiscal, principalmente basados en el comportamiento de los ingresos tributarios, que tiene como objetivo estimular a los municipios a incrementar sus recaudos. Finalmente, se esperaba que la reforma en su conjunto impulsara en los municipios una mejor gestión en la provisión de los servicios y, por tanto, una mayor disposición de la ciudadanía a cancelar los impuestos y a aumentarlos.

Incremento de las transferencias automáticas

El principal instrumento fiscal de la descentralización hacia los gobiernos locales han sido las transferencias del gobierno nacional. Esta situación es común a la mayoría de países y es un resultado de los desbalances verticales y horizontales¹³ existentes. En el caso de Colombia, donde el gobierno nacional recauda el 80% o más de los ingresos tributarios del país, la necesidad de las transferencias para financiar la descentralización es aún más evidente. En la primera etapa del proceso se estableció un incremento de las trans-

13. Por desbalance vertical se entiende el déficit entre los ingresos disponibles por los gobiernos locales y las necesidades de gasto en relación con los ingresos y gastos del gobierno nacional; por desbalance horizontal se entienden las diferencias en capacidad fiscal entre los propios gobiernos locales.

ferencias del impuesto a las ventas (luego al valor agregado) de cerca del 25% al 50% en un período de 6 años. Este incremento se dirigió principalmente a los municipios menores de 100.000 habitantes que recibirían 16 de los 25 puntos porcentuales de incremento. Esta medida fue coherente con el diagnóstico que consideraba que los problemas principales se concentraban en este grupo de municipios.

La Constitución de 1991 elevó a rango constitucional las transferencias a los municipios y las calculó como un porcentaje de los ingresos corrientes de la nación que continuaría aumentando durante el período establecido por la ley. La Ley 60 de 1993 estableció que las transferencias a los municipios (ahora denominadas participación en los ingresos corrientes de la nación), aumentarían del 14% de los ingresos corrientes al 22% entre 1994 y 2002. De igual forma, la ley estableció una destinación especial para los municipios menores de 50.000 habitantes y para los resguardos indígenas. La Ley 715 de 2001 eliminó estas partidas específicas para los municipios menores, al adoptar un enfoque de asignación de recursos según capitación en educación y salud.

Incremento de otras transferencias

A demás de las transferencias automáticas, los municipios han contado con recursos provenientes del Fondo Nacional de Regalías a los cuales pueden acceder mediante la presentación de proyectos en sectores específicamente reglamentados en

la ley. Durante la década de los noventa se puso en marcha el Sistema Nacional de Cofinanciación que llegó a tener recursos cuantiosos para la financiación de proyectos regionales y locales en los sectores de educación, salud, agua potable y saneamiento básico, infraestructura urbana y desarrollo rural. Esta transferencia constituyó un recurso adicional de la nación hacia las entidades territoriales que dejó de ser sostenible fiscalmente y comenzó a desaparecer, además, por razones de transparencia en su administración y su utilización como herramienta de negociación entre el ejecutivo y el legislativo.

Crédito

En la medida en que se aumenta la capacidad fiscal de las entidades territoriales por el incremento de las transferencias y los recursos propios, los municipios disponen de un mayor margen para el endeudamiento. La reforma descentralista esperaba que los municipios apalancaran esta mayor capacidad fiscal para financiar aquellos proyectos de inversión que requerían de períodos largos de ejecución y maduración. Se mantuvo la facultad de endeudarse dentro de ciertos requisitos y se creó, en 1989, la Financiera de Desarrollo Territorial como entidad especializada en crédito a las entidades territoriales. Debido a los problemas de inadecuado y excesivo endeudamiento, la Constitución vinculó la capacidad de endeudamiento a la capacidad de pago y la Ley 358 de 1997 reglamentó las condiciones para su utilización.

3.2.3. Aumento de la capacidad de gestión

Las deficiencias en la capacidad de gestión constituyen uno de los problemas principales que atentan contra la puesta en marcha de un proceso de descentralización territorial¹⁴. En el caso colombiano los diagnósticos realizados a finales de los setenta y comienzos de los ochenta mostraban una situación preocupante, en especial con relación con los municipios más pequeños y atrasados: ausencia de personal profesional, incluyendo los propios alcaldes; carencia de experiencia y conocimiento sobre la normatividad básica y los procedimientos fundamentales de la ad-

ministración; planeación, información, presupuesto, proyectos, organización, control y evaluación; ausencia de herramientas financieras mínimas; carencia de sistemas de información tanto operativos como de sustento a la planeación, carencia de archivos y memoria institucional. Por esta razón, para varios analistas la transferencia de mayores recursos a estos gobiernos locales conduciría a su pérdida y despilfarro. La decisión política expresada en la Ley 12 de 1986, sin embargo, consistió en considerar que los municipios irían poco a poco aumentando su capacidad, en la medida en que tuvieran recursos y responsabilidades.

DIAGNÓSTICO DEL CIDER A COMIENZOS DE LA DÉCADA DE LOS OCHENTA

- “Aunque los municipios mayores enfrentan serios problemas, han logrado desarrollar una capacidad propia para cumplir sus funciones y sus problemas internos pueden, en general, ser resueltos con sus propios recursos técnicos y económicos” (p. 4).
- “Los municipios intermedios presentan un grado variable de deterioro y puede decirse que son los más afectados, porque en general la brecha entre las exigencias técnicas y administrativas y las capacidades existentes son las máximas” (p. 5).
- “Los municipios menores son en general entidades administrativas muy simples, donde es menos propio hablar de deterioro. Por razones de escasez de recursos y capacidades técnicas, su evolución ha sido muy poca y más bien se puede hablar de escaso desarrollo. Algunos de ellos han conseguido satisfacer algún número de demandas sociales dentro del rango de aquellas más tradicionales. En alguna medida ello es también producto de un menor nivel de exigencias y la menor complejidad y magnitud de los problemas. Su problema fundamental parece ser su escasa capacidad de generar respuestas nuevas y/o instalar nuevas capacidades, en lo cual son completamente dependientes de agencias externas” (p. 6).
- Uno de los principales factores deteriorantes de la capacidad institucional de las administraciones locales es la práctica de utilizar los instrumentos y recursos municipales para la lucha

14. Peñalva, por ejemplo, plantea: “...una política de descentralización y de fortalecimiento municipal que no garantice una mínima transformación técnico administrativa y de los instrumentos de gestión local, estará destinada al fracaso, y -en definitiva- probablemente resultará desacreditada en la práctica”.

electoral. El personal es vinculado por recomendaciones políticas y, además, se produce una continua rotación: "Por ello no debe sorprender el fracaso casi completo de intentar racionalizar la selección de personal. Confrontado con la disyuntiva de seleccionar personal en función de capacidades técnicas y de lealtades políticas, la autoridad local termina por lo general inclinándose hacia esta última" (p. 10).

- La participación comunitaria en el municipio es escasa y fragmentaria, lo cual se debe a varios factores; al modo de designación de los alcaldes, que hace que la población se sienta poco representada e identificada con la administración; los programas de apoyo a la participación se encuentran centralizados; no existe estructura que ayude a canalizar la participación.

El documento presentó en ese momento un conjunto de recomendaciones para la descentralización y el fortalecimiento municipal e hizo énfasis en los siguientes criterios: a) las acciones deben adelantarse gradualmente; b) los contenidos de la reforma y la profundidad de la descentralización no pueden ser simultáneas en el tiempo ni homogéneas para cada tipo de municipio. Igualmente, insistió en que para que una estrategia de descentralización sea factible, "sería necesario un amplio programa de fortalecimiento" (p. 22).

Complementariamente a esta decisión, sin embargo, se tomaron algunas medidas para contribuir al fortalecimiento de la capacidad de gestión. La Ley 12 de 1986 estableció una asignación especial de las transferencias a la ESAP para que adelantara acciones de fortalecimiento administrativo municipal. La Ley 60 de 1993 autorizó utilizar las transferencias de libre inversión para programas de desarrollo institucional y el gobierno Gaviria (1990-1994) en el marco de un proyecto de fortalecimiento territorial, con apoyo del Banco Mundial, incluyó un componente denominado Programa de Desarrollo Institucional Municipal (PDI). El PDI desarrolló una estrategia para apoyar a los municipios menores de 100.000 habitantes, que combinaba la elaboración de programas municipales de desarrollo institucional y la organización de la oferta

de servicios de apoyo. Al mismo tiempo, los ministerios sectoriales iniciaron diversos programas de apoyo institucional a las entidades territoriales y se ratificaba a los departamentos la función de prestar asistencia técnica, administrativa y financiera a los municipios. Después se organizó la Misión Social con el objeto de apoyar la implantación de la ley 60 de 1993 y los procesos de certificación de municipios y departamentos, y el DNP con la GTZ crearon el programa de mejoramiento institucional de los departamentos. En 1995 el Banco Mundial y el DNP realizaron un estudio conjunto sobre la capacidad de los gobiernos locales que evidenció que en algunos municipios se había cumplido la hipótesis del aprendizaje en la práctica y que el liderazgo y la participación comunitaria eran factores claves para el desarrollo de la capacidad local, al tiempo que

criticó los enfoques tradicionales de asistencia técnica fundamentados en una visión desde la oferta.

3.2.4. Promoción del desarrollo económico local

Hasta muy recientemente, la reforma descentralista no incluyó instrumentos dirigidos directamente a promover el desarrollo económico local. La estrategia se concentró en crear condiciones para mejorar las condiciones sociales de la población; podría decirse que estaba enfocada a resolver la pobreza, según necesidades básicas insatisfechas y no la pobreza por ingresos. Evidentemente, al disponer de recursos para infraestructura y servicios públicos domiciliarios y sociales, así como herramientas para el ordenamiento urbano, los municipios podrían contribuir a crear un contexto favorable para el desarrollo de actividades productivas. Algunos lo hicieron y se han documentado ciertas experiencias de iniciativas locales para promover actividades productivas y el empleo. La Ley 715 de 2001 incluyó, dentro de las actividades que se pueden financiar con los recursos de la transferencia de propósito general, la promoción del empleo y las actividades eco-

nómicas, otorgando de este modo un nuevo instrumento a los gobiernos locales.

3.2.5. Enfoque redistributivo

En el caso colombiano las transferencias a los gobiernos locales han tenido un efecto redistributivo entre entidades territoriales; en la primera etapa (Ley 12 de 1986) se orientaron principalmente hacia los gobiernos con población inferior a cien mil habitantes. En la segunda etapa (Ley 60 de 1993) se redujo este énfasis, pero aun así se conservó una asignación especial para los municipios con población inferior a cincuenta mil habitantes. La distribución actual le otorga mayor importancia a los factores de pobreza tanto absoluta como relativa.

En 1995¹⁵ y 1996 las transferencias por habitante pobre fueron muy superiores en los municipios más pequeños. Así mismo, las transferencias per cápita entre 1985 y 1990 fueron muy superiores en los municipios con población inferior a 100 mil habitantes. En 1990, por ejemplo, mientras que los municipios mayores de 500 mil habitantes recibían 2.289 pesos por persona, los menores de 20 mil habitantes recibían 7.400 pesos por persona, una suma

15. “Los municipios menores de 50 mil habitantes, que representan el 91% del país y concentran el 37.9% de la población, obtuvieron el 55% de los recursos de la participación en los ingresos corrientes de la nación, en la vigencia 1995. El sistema de distribución de la participación garantiza los promedios per cápita más altos a los municipios de menor población (Cuadro 4), de esta manera el sistema de transferencias está logrando el objetivo de compensar los desequilibrios en capacidad fiscal entre los municipios, asumiendo que éstos son los de menor capacidad fiscal” (p. 18), “Evaluación de la participación municipal y de los resguardos indígenas, vigencia 1995. DNP-UDT”, en: *Revista de Planeación y Desarrollo*, vol. XXVII, No. 3, julio-septiembre de 1996.

Estructura de la participación por tamaño de municipios
Millones de pesos corrientes

Rango poblacional	Número de municipios	Población pobre	PICN 1996	Asignación por pobre (pesos)
< 5.000	159	383.883	68.943	179.594
5.001-20.000	586	4.220.248	463.622	109.857
20.001-50.000	221	4.047.443	362.774	89.630
50.001-100.000	54	1.909.289	165.713	86.793
100.001-500.000	36	2.854.839	233.881	81.924
> 500.000	5	2.822.545	248.248	87.952
TOTAL	1.061	16.238.247	1.548.181	95.034

Documento Conpes 2942, Evaluación de la destinación de la participación de los municipios y de los resguardos indígenas en los ingresos corrientes de la nación para la vigencia de 1996. DNP-UDT, 13 de agosto de 1997, p. 5.

tres veces superior (Presidencia de la República, 1992, pág. 275). Los datos de Planeación Nacional confirman que los municipios más pequeños reciben un monto por habitante pobre mayor al de las otras categorías municipales.

Adicionalmente, los recursos transferidos deben destinarse a los sectores de educación, salud y agua potable y saneamiento básico, que benefician a la población más pobre, y los gobiernos locales deben focalizar el gasto hacia la población más necesitada.

Síntesis: la descentralización ofrece un conjunto de instrumentos favorables para una mejor gestión.

En su conjunto, la descentralización en Colombia ha combinado instrumentos políticos, administrativos y fiscales que han fortalecido los gobiernos locales y ha ofrecido oportunidades para una mejor gestión. En el nuevo contexto los gobiernos muni-

cipales tienen una gran responsabilidad en la reducción de la pobreza por necesidades básicas insatisfechas. Dentro de este marco, los municipios pequeños, como hemos visto, han recibido un tratamiento especial. El tema ahora es examinar si se han aprovechado las oportunidades.

4. AVANCES Y RESULTADOS

Existe una opinión muy generalizada de que la descentralización no ha alcanzado los resultados previstos y, por el contrario, ha sido una fuente de ineficiencia, corrupción y despilfarro, en especial en los municipios más pequeños donde se supone hay menos capacidad de gestión. Sin embargo, no existen evidencias suficientemente fuertes que sustenten estas afirmaciones. A pesar de numerosos documentos y artículos sobre el proceso de descentralización en Colombia, son pocos los trabajos que pre-

sentan información sistemática sobre los resultados alcanzados y son escasas las evaluaciones realizadas. En otra parte he examinado (Maldonado, 2000) con cierto detalle los problemas y dificultades existentes con la información disponible¹⁶ y las tendencias generales que se observan en relación con los resultados del proceso de descentralización¹⁷. Quisiera simplemente presentar a continuación algunas consideraciones generales basándome en la evaluación realizada por el Departamento Nacional de Planeación en una muestra de 150 municipios.

Las oportunidades abiertas por el proceso de descentralización han sido aprovechadas por un número importante de municipios y se observan tendencias generales de mejoramiento, aunque no en la magnitud esperada y con la eficiencia

deseable. Los diversos estudios de caso, investigaciones basadas en muestras y análisis estadísticos, han mostrado tendencias favorables en términos generales, tanto en provisión de servicios sociales e infraestructura como en democratización, con desempeños muy diferentes entre los gobiernos locales. Esta situación indica lo siguiente: primero, que dentro del marco constitucional y legal existente, en cuanto al ordenamiento territorial y la descentralización que es posible obtener buenos resultados, aun por parte de los municipios más pequeños y con mayores deficiencias: mejorar las condiciones de vida de la población, reducir la pobreza por necesidades básicas insatisfechas, consolidar instituciones democráticas e, incluso, explorar acciones de promoción de desarrollo económico local. Segundo, que

16. Con la información y análisis disponibles sobre los resultados del proceso de descentralización, y específicamente sobre el desempeño de los municipios pequeños, resulta difícil contar con una evaluación del modelo que el país ha venido operando durante las últimas dos décadas. No tenemos información adecuada para afirmar si el modelo ha cumplido con los objetivos que se establecieron y tampoco suficiente conocimiento sobre las causas de la situación (factores de diseño, de gestión y estructurales) que permitan orientar políticas alternativas (reformas normativas e institucionales, fortalecimiento de la gestión, mejoramiento de los sistemas de control). El propio presidente de la república ha planteado su perplejidad ante las versiones que se manejan en relación con las transferencias. Dice una nota de *El Tiempo* (domingo 10 de noviembre de 2002, pp. 1-20) que “El Jefe del Estado pidió hacer un minucioso estudio y un seguimiento a fondo de las transferencias, “porque en Bogotá se dice que las transferencias han contribuido a crearle a la nación un profundo déficit fiscal y en las regiones aparecen necesidades que requieren para su solución cuantías infinitas. La sensación es totalmente contradictoria. Bogotá dice que la nación, en parte, se quebró por las transferencias y las regiones dicen que están sobrecargadas de necesidades y los recursos no alcanzan”. “Por ello, Uribe ordenó que Planeación “mire cuidadosamente como se están destinando las transferencias”. La nación debe tener la garantía de que se están aplicando de la manera más eficiente y con total transparencia”. Resulta positivo que el Presidente exija a Planeación Nacional este ejercicio de seguimiento y evaluación. Ojalá esta demanda se extienda también a todas las entidades involucradas y se traduzca en un eficaz cumplimiento de lo dispuesto en la ley.

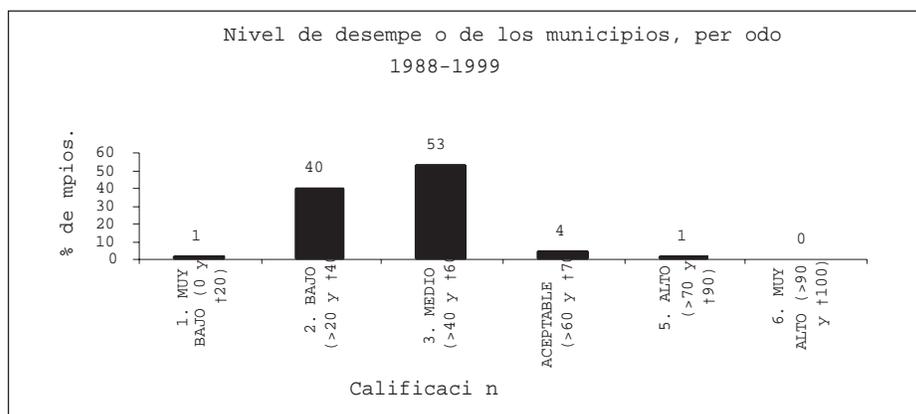
17. Las deficiencias en la información son más notorias en el caso de los municipios pequeños y periféricos. En los informes sectoriales incluidos en este mismo libro se podrán observar las limitaciones para tener datos adecuados sobre los resultados del proceso en este grupo de gobiernos locales.

considerando las grandes diferencias en el desempeño de los municipios hay un potencial por desarrollar dentro del marco constitucional y legal vigente.

Desde 1985, la pobreza, medida por el indicador de necesidades básicas insatisfechas, ha disminuido sustancialmente (DNP, 2002). No es posible establecer una relación precisa entre descentralización y disminución de la pobreza, pero es evidente que el indicador mide algunas de las variables que deberían haber sido afectadas por la actuación de los gobiernos municipales y departamentales: educación, servicios públicos y vivienda. Los datos por departamentos muestran que los mejoramientos más significativos se produjeron desde 1993 en los departamentos que tenían un mayor nivel de pobreza en ese momento, lo cual estaría indicando que probablemente la descentralización incidió en efecto, como se planteó explícitamente, en la situación de aquellas re-

giones más pobres¹⁸.

Los informes del Departamento Nacional de Planeación sobre evaluación de la descentralización municipal, a pesar de señalar múltiples problemas y deficiencias, evidencian una tendencia general de mejoramiento en los sectores de educación, salud y agua potable (ver recuadro). Sin embargo, el documento presenta un panorama menos positivo cuando se utiliza una combinación de variables de resultados y de gestión. El indicador sintético de desempeño municipal del DNP (2002), elaborado para una muestra de 150 municipios del país, señala que el 53% tuvo un nivel medio y el 40% bajo. El 5% tuvo un nivel aceptable y alto y el 1% un nivel muy bajo de desempeño. Un comportamiento similar se observa en los indicadores de educación, salud y agua potable y en los demás componentes considerados en esta evaluación, como puede verse en los gráficos siguientes.



18. El libro *Diez años de desarrollo humano en Colombia*, de PNUD, DNP, ACCI y PNDH, señala algunos avances relacionados con el proceso de descentralización.

Sin embargo, es preciso tener en cuenta algunas consideraciones de orden metodológico que pueden haber conducido a mostrar unos resultados peores que los que posiblemente se están obteniendo.

Primero, debido a las dificultades de información, el indicador prácticamente no tiene variables de evolución del período considerado (1988-1999); la gran mayoría son variables para un año determinado o un grupo de años, lo que hace que se trate principalmente de un análisis de comparación estática. Esto conduce a que los municipios más desarrollados económicamente tiendan a obtener mejores resultados y a ignorar los avances que se han alcanzado, a pesar de tener todavía un nivel inferior en la lista comparativa (un municipio puede haber aumentado su cobertura de agua potable de 20% a 60%, un mejoramiento importante, pero aparecer muy mal en comparación con Bogotá).

Segundo, el indicador del DNP incluyó un indicador de promoción del desarrollo económico local en el cual la mayoría de municipios obtuvo resultados muy malos, lo cual se debe a que es un terreno donde existen menos instrumentos, y además, no era un objetivo explícito del proceso de descentralización. La inclusión de este indicador con seguridad indujo a la baja el valor del indicador global de desempeño.

La Corporación Cide realizó un ejercicio en 18 municipios de Antioquia, con mejor información sobre la evolución del desempeño y sin incluir el indicador de promoción de desarrollo económico local

y obtuvo unos resultados que muestran un mejor desempeño de los municipios. Sin embargo, el punto por destacar es que hay diferencias en el comportamiento y un margen apreciable de mejoramiento.

Tercero, el indicador sintético combinó variables de resultado (mejoramiento de la cobertura en educación, por ejemplo) con variables de gestión (disponibilidad de información sobre educación, por ejemplo), lo cual no permite tener un conocimiento separado del desempeño en las variables más importantes y puede conducir a una disminución generalizada de los valores del indicador.

El indicador sintético permitió a Planeación Nacional elaborar un listado comparativo del desempeño municipal ordenado de mayor a menor. Conviene destacar que dentro de los municipios con mejor desempeño se encuentran varios pequeños como Nobsa, Santo Tomás, Tibasosa, Versalles, Rivera, Tesalia, Circasia y San Vicente (Antioquia) para mencionar algunos, superando a municipios mayores como Armenia, Cartago o Cúcuta. Estos datos evidencian que dentro del mismo marco legal se han obtenido resultados diferentes, lo cual llama la atención sobre las posibilidades de mejoramiento existente mediante intervenciones en la capacidad de gestión y sus factores determinantes.

En materia de descentralización política “la información disponible y los análisis realizados a partir de las distintas fuentes examinadas, muestran que el potencial abierto por la reforma descentra-

AVANCES DE LA DESCENTRALIZACIÓN- TEXTOS DEL INFORME DE EVALUACIÓN

Educación

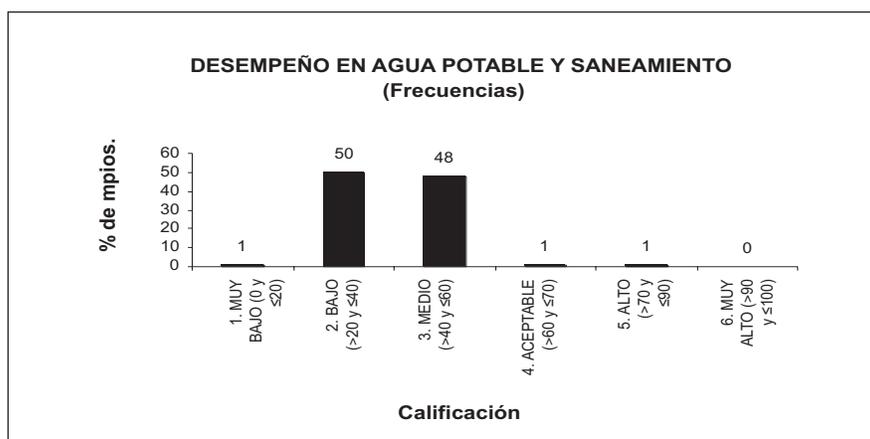
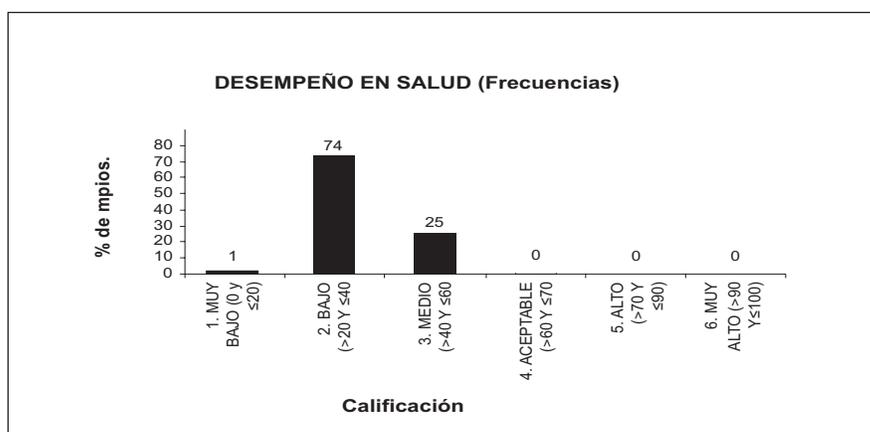
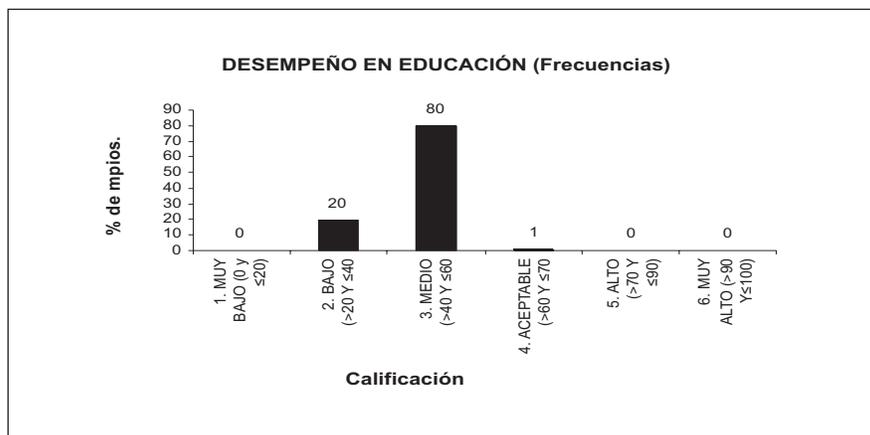
“En materia de educación, los datos disponibles muestran una tendencia positiva en la ampliación de la matrícula en los niveles de preescolar, primaria y secundaria a pesar de las serias restricciones existentes. Un análisis realizado por el Departamento Nacional de Planeación sobre el período 1985-1997, caracteriza el comportamiento del sector en el período en la siguiente forma: “El crecimiento sostenido de la matrícula de primaria, la extraordinaria expansión de la matrícula de secundaria liderada por el sector oficial y el aumento notable de las tasas de cobertura, son los hechos más sobresalientes del período estudiado” (pág 87, DNP, t I). De acuerdo con el índice de desempeño del DNP, de la muestra de 150 municipios estudiados el 80% tuvo un desempeño medio y el 20% bajo”.

Salud

“El informe de Profamilia hace notar además que desde 1986 la atención prenatal por profesionales pasó de coberturas del 67% hasta llegar al 91%. Al respecto la encuesta CAPS, del Instituto Nacional de Salud, coincide en señalar el 68.2% como el nivel de atención profesional prenatal antes de iniciado el proceso de descentralización. Específicamente los médicos pasaron de atender el 68% de los partos para llegar al 83%” (pp. 92-93). “La tasa de mortalidad infantil disminuyó desde 44 por mil en el quinquenio 1975-1980 hasta 21 por mil en los últimos cinco años, una disminución del 52%. La tasa de mortalidad neonatal disminuye 39% al pasar de 24 por mil en 1975-1980 a 15 por mil, y la postneonatal se reduce en un 63%, de 19 a 7 por mil. De igual manera, la mortalidad durante los primeros cinco años de vida (25 por mil para el período 1995-2000) ha experimentado un decrecimiento del 58 por ciento desde 1975-1980, cuando estaba en 59 por mil” (pág.93). “En la década la cobertura de la seguridad social pasó del 20% al 58%, en donde la parte atribuida a la creación del régimen subsidiado ha sido financiada en un 65% con recursos de la descentralización; no obstante, para toda la población en conjunto (asegurada o no) la cobertura de servicios médicos esenciales se incrementó del 68% de la población en 1989 hasta llegar al 91% en 1999-2000”. “En suma, el principal avance de la descentralización de la salud ha sido la expansión de la red pública de servicios que hoy responde por el 63% de la población colombiana en comparación con 1990 que sólo llegaba al 35%” (p. 95). Sin embargo, según el índice de desempeño en salud sólo el 25% de los municipios tuvo un desempeño medio y el 74% bajo.

Agua potable y alcantarillado

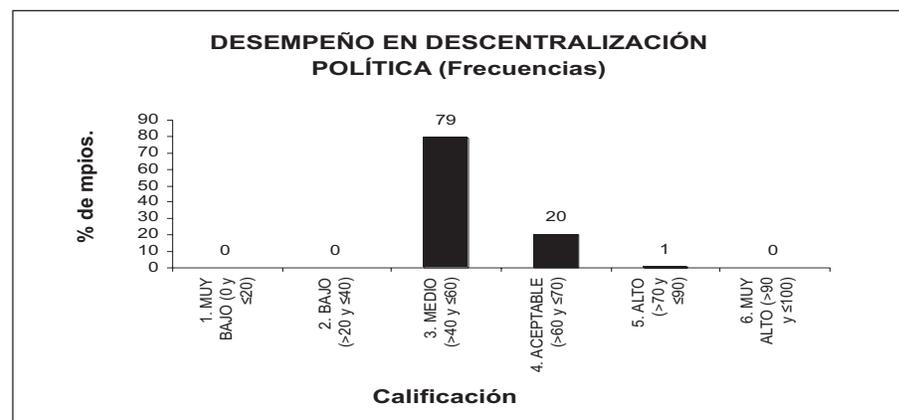
“Para 1998, la cobertura promedio nacional nominal del servicio de acueducto en las cabeceras municipales alcanzó el 89.2%. Se destaca que los municipios con una mayor cobertura son los menores de 2.500 habitantes, alcanzando en promedio el 93.6% y el grupo de menor cobertura corresponde a las capitales de departamento con población menor a 100.000 habitantes. Con base en los resultados globales, se calcula que la población urbana sin servicio de acueducto con conexión domiciliar para 1998 fue de aproximadamente el 11% de los habitantes de la zona urbana” (p. 100). “En la zona rural, la cobertura de conexiones domiciliarias de acueducto para 1998 alcanzó el 41.7%, de los cuales sólo el 10% dispone de agua de buena calidad. En lo referente al servicio de alcantarillado, sólo el 16.6% de la población rural dispone de aguas servidas, en condiciones sanitarias aceptables” (p. 101). De acuerdo con el índice de desempeño en agua potable del DNP, el 48% de los municipios tuvo un desempeño medio y el 50% bajo.



lista en su componente político ha sido utilizado parcialmente. En efecto, se ha avanzado en la consolidación de la democracia política formal, al profundizar los criterios e instituciones que caracterizan un Estado democrático. Los nuevos espacios de participación han abierto posibilidades y generado algunos cambios dentro de los cuales podríamos destacar como los más importantes los siguientes: la tendencia leve a una mayor participación electoral en las elecciones para alcaldes; el surgimiento de nuevos y diversos movimientos cívicos, tanto por fuera como al interior de los propios partidos tradicionales; la consolidación de un espacio nuevo de participación: la política local; el surgimiento de nuevos liderazgos a partir de la política municipal; el impulso a diversas experiencias participativas; la reducción en los conflictos sociales derivados de las deficiencias en la provisión de los servicios públicos; y el aumento de la gobernabilidad de las administraciones locales”.

“Sin embargo, a pesar de estos cam-

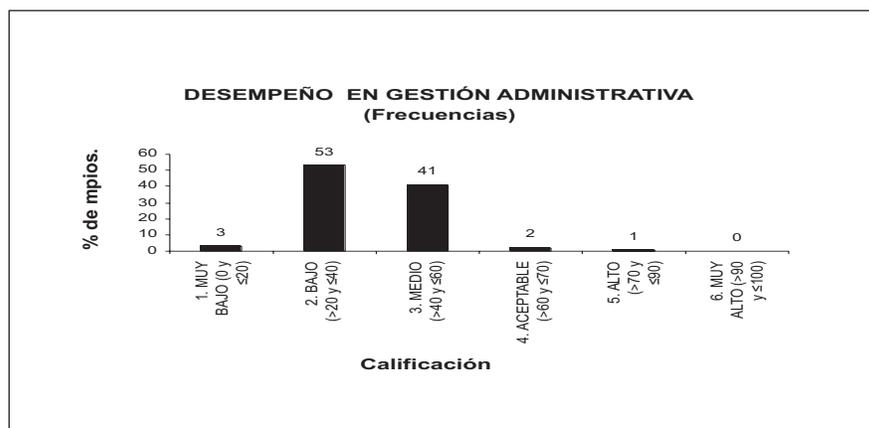
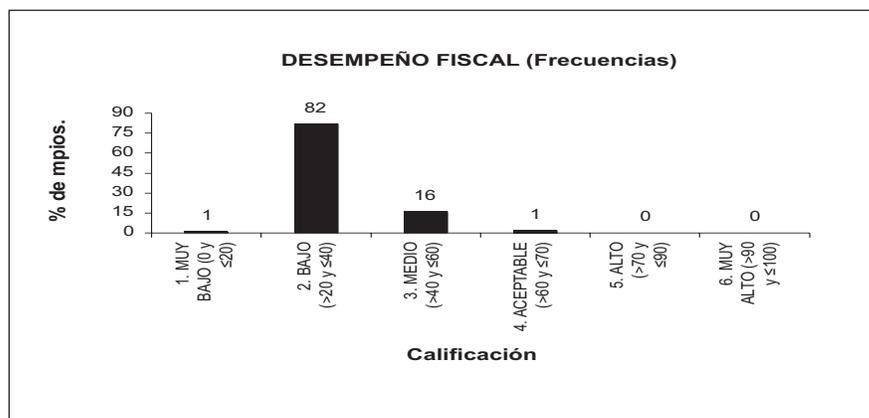
bios favorables, la mirada de conjunto indica que las transformaciones no han sido tan sustanciales como se esperaba: la participación electoral es mayor pero no significativamente; no se han consolidado fuerzas políticas alternativas; el peso de los partidos tradicionales continúa siendo alto; no se conoce suficientemente sobre la composición de los movimientos cívicos y qué tan renovadores son; los mecanismos de participación política y ciudadana prácticamente no se han utilizado o se quedaron a un nivel formal; no se han consolidado esquemas de gestión democrática; y la democracia local es restringida por el conflicto armado. El desempeño podría calificarse como regular en su conjunto y si fuera posible asignar una calificación agregada a los distintos componentes de la descentralización política ésta sería la de mediocre. En efecto, los investigadores de campo del estudio realizado por Planeación Nacional al responder una encuesta de opinión sobre los resultados del proceso asignaron una nota

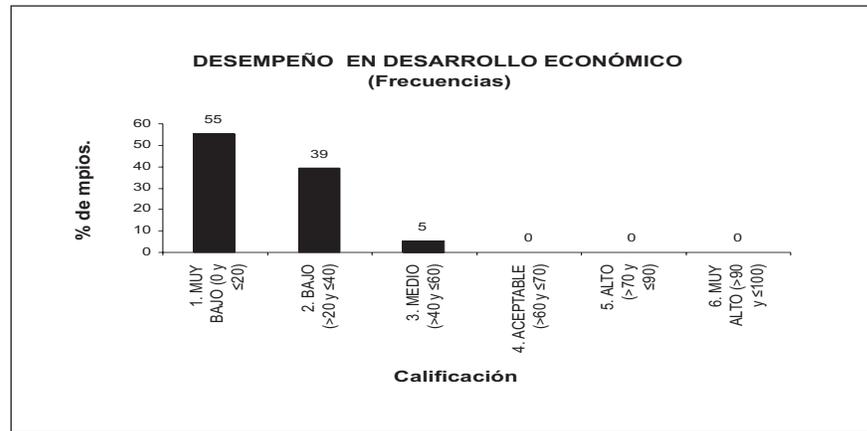


de 7.2 al objetivo de mejoramiento en la democratización de la política y la administración local. Por su parte, el indicador sintético de Planeación Nacional indica que el 79% de los 150 municipios estudiados obtuvo una calificación entre 40 y 60 puntos y el 21% entre 60 y 70, superando sólo el 1% los 70 puntos” (Maldonado, 2002).

En el campo fiscal fue donde se observó un peor desempeño de los municipios estudiados por el DNP. El 82% tuvo

una calificación baja y sólo el 16% tuvo una calificación media. Esto se debió, en gran medida, a los problemas de endeudamiento y crisis fiscal de muchas entidades territoriales, pero Planeación Nacional concluye que no puede afirmarse que hubo pereza fiscal por parte de los municipios más pequeños. Las medidas tomadas por el gobierno nacional y el Congreso han conducido a un mejoramiento de la situación en los últimos años. Una evaluación





posterior de Planeación Nacional indica un mejoramiento importante en el desempeño fiscal de departamentos y municipios que sugiere que cuando hay controles, como los establecidos en la Ley 617, se generan incentivos para una gestión más eficiente y razonable. En efecto, en el 2000 el 47% de los departamentos tuvo un desempeño aceptable y el 19% alto, mientras que el 70% de los municipios tuvo un desempeño alto.

Finalmente, el factor que obtuvo una calificación más baja fue el de promoción del desarrollo económico, encontrándose el 55% de los municipios estudiados en la categoría de muy bajo y el 39% en bajo y ninguno por encima de un desempeño medio.

4.1. Los factores que inciden en los resultados

Los deficientes resultados pueden deberse a varios factores: a) Problemas de diseño

en las normas que dificultan la gestión; b) Problemas de estructura económica y política (incluida la violencia) que restrinjen la actuación de los gobiernos locales; c) Problemas de capacidad de gestión; d) Problemas de predominio de un modelo de gestión clientelista.

Los problemas de gestión, dejando de lado los factores de diseño, pueden deberse a su vez a estas razones:

- Problemas estructurales: atraso económico extremo, pobreza extrema, lo cual incide en: carencia de recursos para contratar personal calificado en áreas claves de la gestión (finanzas, planeación, proyectos, contabilidad, información, manejo de servicios públicos, etc.); carencia de recursos humanos suficientemente calificados en el municipio.
- Problemas de deficiencias en liderazgo; baja capacidad del alcalde, poca experiencia, poca formación; baja capacidad del equipo directivo.

- Ausencia de tecnologías e instrumentos mínimos de trabajo.
- Predominio de un modelo de gestión clientelista, donde lo prioritario no es una gestión orientada por resultados, abierta y transparente, sino un uso del aparato público para favorecer a determinados sectores de la población y a determinados grupos políticos.
- Asociado a lo anterior, corrupción.

Si los problemas son fundamentalmente de clientelismo y corrupción, las medidas deben concentrarse en crear los “incentivos” para transformar estas prácticas. Los estudios de caso de DNP parecerían estar indicando que ésta es la situación; en general, los casos positivos están asociados a gestiones que combaten el clientelismo y la corrupción. Si los problemas son de ignorancia, desconocimiento y falta de asistencia técnica, las acciones son capacitación y asistencia. Si además del problema anterior hay problemas estructurales por el atraso económico, es necesario pensar en estrategias que refuerzan directamente la capacidad local.

Infortunadamente los estudios disponibles no son concluyentes sobre la importancia de cada uno de estos factores; la evaluación de Planeación Nacional no presenta un análisis sobre estos aspectos y no incluye conclusiones y recomendaciones prácticas sobre el particular. Esto significa que, además, de la precariedad de la información sobre resultados no se cuenta con conocimiento suficiente sobre las causas de

las situaciones concretas y, por tanto, se carece de suficientes elementos de juicio para orientar las políticas de descentralización.

5. PROBLEMAS GENERALES DE LA DESCENTRALIZACIÓN Y LOS MUNICIPIOS PEQUEÑOS

En los estudios sectoriales elaborados en el marco de este mismo proyecto sobre los municipios de la “Otra Colombia” se examinan los problemas existentes en los sectores básicos de la descentralización y se identifican propuestas de trabajo. En este documento nos concentramos en los problemas asociados con la gestión del proceso de descentralización por parte del gobierno nacional y de los gobiernos departamentales. El adecuado funcionamiento de la descentralización supone que al tiempo que los gobiernos locales asumen mayores responsabilidades en la provisión de bienes y servicios a la población, el gobierno central debe desempeñar un nuevo papel de coordinación y apoyo.

En la actualidad, el gobierno nacional tiene funciones de articulación de los planes nacionales con los planes de las entidades territoriales, de asesoría y asistencia técnica a las entidades territoriales, de seguimiento, control y evaluación de las entidades territoriales y de publicidad de los resultados para permitir el control social. Los departamentos deben prestar asistencia técnica y administrativa a los municipios, evaluar sus planes de desarrollo así como los resultados de la utiliza-

ción de los recursos del sistema general de participaciones. Es claro que las normas han establecido que el adecuado desempeño de las funciones locales requiere del apoyo y acompañamiento de los departamentos y de la nación.

En el caso colombiano parecería que a pesar de algunos esfuerzos, la nación no ha cumplido plenamente con sus funciones. En particular, existen problemas en los siguientes campos:

- a. La carencia de una política pública de descentralización debatida democráticamente.
- b. La falta de mecanismos de articulación y coordinación entre el gobierno nacional y las entidades territoriales.
- c. La deficiencia en los sistemas de información y en la evaluación de los resultados de la descentralización.
- d. La carencia de una estrategia nacional de asistencia técnica y administrativa a los municipios más pequeños.

a. Carencia de una política pública

Aunque durante los primeros años de la descentralización y en desarrollo de la Constitución de 1991 se realizó un esfuerzo grande por formular y ejecutar políticas públicas de descentralización, que incluso fueron aprobadas por el CONPES, en las últimas administraciones ha sido evidente la carencia de estos instrumentos orientadores. El Plan de Desarrollo actual contiene un capítulo sobre la descentralización muy defi-

ciente: carece de un diagnóstico adecuado de la situación, no establece objetivos claros y prácticamente no contiene metas ni instrumentos concretos, tanto nacionales como por regiones del país. Es más un catálogo de buenas intenciones que un instrumento orientador de la intervención pública. Se carece, por tanto, de una política pública, esto es, abierta y conocida por los actores involucrados y por la opinión pública. Esta es una situación preocupante por cuanto implica que las decisiones relacionadas con la descentralización se irán tomando poco a poco, coyunturalmente, sin respuesta a un plan explícito que pueda ser conocido por todos los interesados. Adicionalmente, se carece también de políticas específicas adecuadas a los problemas particulares de grupos de municipios, en especial de los más pequeños y con mayores problemas de gestión.

b. La falta de mecanismos de coordinación y articulación entre niveles de gobierno

La descentralización no ha contado con un espacio de coordinación nacional en el cual puedan discutirse las definiciones de política; no existe una cabeza visible de la descentralización dentro del aparato nacional, lo que ha facilitado que predomine una visión fiscalista del proceso. Igualmente, no existen procedimientos formales de articulación entre las acciones del gobierno nacional y de los departamentos y municipios; el desarrollo local,

es el resultado de la intervención conjunta de los tres niveles de gobierno, más organizaciones privadas y no gubernamentales. Sin embargo, no existe un espacio en el cual se puedan plantear los objetivos e instrumentos de desarrollo de cada nivel de gobierno y en donde se contribuya a una definición conjunta de las prioridades. En la práctica, cada nivel actúa por su cuenta con lo cual se afecta la eficiencia y la transparencia de la acción del Estado. La experiencia de los consejos comunales de gobierno debería servir de base para pensar en un esquema institucional permanente y formal de relaciones entre las entidades territoriales y la nación.

c. Las deficiencias en los sistemas de información y evaluación de la descentralización

A pesar de la importancia política del proceso, de la magnitud de los recursos transferidos y de las diversas normas expedidas sobre sistemas de información e instrumentos de control y evaluación, existe muy poca información y análisis sobre los re-

sultados alcanzados por el proceso de descentralización territorial.

Desde los inicios de la descentralización, el Decreto 77 de 1987 estableció un sistema que comprendía varios instrumentos de control, entre ellos la obligación de elaborar programas municipales de inversión. La Ley 60 de 1993 mantuvo esta obligación y añadió la de difundir a la población tanto el plan de inversiones como los informes de ejecución¹⁹. Adicionalmente la Constitución ratificó la función de evaluación de resultados, en cabeza del Departamento Nacional de Planeación, y las leyes le asignaron funciones a los ministerios respectivos y a Planeación Nacional.

Al expedirse la Ley 12 de 1986 el gobierno nacional y algunos analistas manifestaron su preocupación por la capacidad de los gobiernos locales para utilizar en forma adecuada los crecientes recursos a su disposición. La Comisión del Gasto de 1986 propuso la creación de una comisión permanente de monitoría²⁰ y el Banco Mundial recomendó al gobierno nacional el desarrollo de un sistema efectivo de asistencia y orientación a los municipios en la

19. Esta disposición de la ley es uno de los desarrollos del mandato constitucional que establece en su artículo 357, refiriéndose a los municipios: Sus autoridades deberán demostrar a los organismos de evaluación y control de resultados la eficiente y correcta aplicación de estos recursos y, en caso de mal manejo, se harán acreedores a las sanciones que establezca la ley. En la práctica, ni el Departamento Nacional de Planeación, ni los ministerios respectivos han puesto en marcha un esquema eficaz de seguimiento y evaluación de las transferencias.

20. La comisión permanente de monitoría debía ser presidida por el Ministerio de Hacienda con la secretaria técnica del DNP y su propósito era organizar misiones de evaluación del uso de los nuevos recursos del IVA y entregar informes periódicos al presidente y al Congreso. Se pretendía con esta comisión prevenir el manejo ineficiente de los recursos. "Informe final de la Comisión del Gasto Público", en: *Revista Economía Colombiana*, Separata No. 12, abril de 1987, p. 47.

utilización de los recursos. Proponía el Banco en ese momento que se exigiera a los municipios la elaboración de un plan mínimo de inversiones, como instrumento tanto de planeación como de control²¹.

El Decreto 77 de 1987, que reglamentó la Ley 12 de 1986 y principalmente distribuyó funciones entre niveles de gobierno, adoptó la sugerencia del Banco Mundial y ordenó a todos los municipios la elaboración y aprobación de un programa municipal de inversiones, que debía ser revisado por las oficinas de planeación de los departamentos y aprobado por los concejos municipales, antes de ser incorporado en el presupuesto municipal. Adicionalmente, estableció a los alcaldes la obligación de remitir cada año un informe de ejecución de las transferencias al Ministerio de Hacienda y asignó funciones especiales a la Personería y la Contraloría.

La Constitución de 1991 determina que las autoridades municipales deberán demostrar a los organismos de evaluación y control de resultados, la eficiente y correcta aplicación de los recursos de la participación en los ingresos corrientes y, en caso de mal manejo, se harán acreedores a las sanciones que establezca la ley. Igualmente, dispone la Constitución que los

organismos departamentales de planeación harán la evaluación de gestión y resultados sobre los planes y programas de desarrollo e inversión de los departamentos y municipios y que el organismo nacional de planeación, de manera selectiva, podrá ejercer dicha evaluación sobre cualquier entidad territorial.

La Ley 152 de 1994 establece que le corresponde a los organismos departamentales de planeación efectuar la evaluación de gestión y resultados de los planes y programas de desarrollo e inversión, tanto del respectivo departamento como de los municipios de su jurisdicción (artículo 42). Los gobernadores y alcaldes deben presentar un informe anual de la ejecución de los planes a la respectiva Asamblea o Concejo (artículo 43). El Departamento Nacional de Planeación organizará y pondrá en funcionamiento un sistema de evaluación posterior del Plan Nacional de Desarrollo y de los planes de las entidades territoriales, que será coordinado, dirigido y orientado por el mismo Departamento. El Departamento Administrativo Nacional de Estadística, de acuerdo con el DNP y los organismos de planeación de los departamentos y municipios, establecerá un sistema de informa-

21. "...como mínimo, como una condición para recibir la transferencia del impuesto a las ventas, debería exigirse a los municipios que elaboraran un plan mínimo de inversiones con los usos a los cuales proponen destinar los nuevos recursos, junto con un breve análisis de las prioridades y una justificación del plan por la oficina de planeación municipal o, en su ausencia, por la oficina departamental de planeación, la respectiva corporación regional o quizá una entidad especial de asuntos municipales como IDEA. La finalidad de este requerimiento no es demorar los pagos sino más bien estimular una planeación municipal más adecuada". World Bank, *A review of recent fiscal decentralization measures*, April 6, 1987, p. 4.

ción que permita elaborar diagnósticos y realizar labores de seguimiento, evaluación y control de los planes de desarrollo por parte de las entidades nacionales y territoriales de planeación (artículo 49).

La Ley 60 de 1993 mantuvo la obligación de elaborar un plan de inversiones y determinó que los gobiernos locales debían preparar informes semestrales de ejecución y divulgarlos a sus comunidades. Adicionalmente, estableció funciones de control a los departamentos y a la nación por intermedio del Departamento Nacional de Planeación y los ministerios. Dentro del DNP la ley creó la Unidad de Desarrollo Territorial, encargada entre otras funciones, de la evaluación de gestión y resultados. Igualmente, dispuso la ley que los ministerios sectoriales, el DANE y el DNP deberían poner en marcha sistemas de información en los sectores objeto de las transferencias.

La Ley 715 de 2001 establece los siguientes procedimientos para el control y la evaluación de las transferencias: a) las entidades territoriales al elaborar su programa operativo anual de inversiones deberán incluir los recursos del sistema general de participaciones y establecer indicadores de resultados; b) los municipios deben preparar un informe anual sobre la ejecución de las transferencias; c) los departamentos deben preparar un informe semestral de evaluación de la gestión y la eficiencia, con indicadores de resultado y de impacto de la actividad local; d) Planeación Nacional coordinará la conformación de un sistema

integral de información territorial.

En la práctica, los esquemas de evaluación y los sistemas de información sobre resultados de la descentralización no han funcionado en forma adecuada. Por esta razón el país no tiene buena información sobre lo que está ocurriendo con la descentralización y no se dispone de los diagnósticos requeridos para reformular las políticas. Por esta razón, las diversas acciones deberían otorgar prioridad a la evaluación de resultados.

d. Carencia de estrategias de asistencia técnica y administrativa.

A comienzos de los noventa, el gobierno nacional puso en marcha una estrategia de desarrollo territorial que tenía como uno de sus componentes el apoyo al fortalecimiento institucional de los municipios más pequeños y con mayores problemas de gestión; dentro de este componente se creó el sistema nacional de desarrollo institucional y se puso en marcha el Programa de Desarrollo Institucional de los municipios (PDI), con recursos del Banco Mundial. Se buscaba con este componente articular las acciones de asistencia técnica y administrativa a los gobiernos locales. Después no se han hecho esfuerzos sistemáticos por apoyar el fortalecimiento institucional de los municipios y se ha permitido que las distintas entidades realicen programas aisladamente. Esta situación afecta en mayor medida a los municipios más pequeños y con menor desarrollo.

6. PROPUESTAS PARA LOS MUNICIPIOS DE LA “OTRA COLOMBIA”

El trabajo realizado hasta el momento en los conversatorios ratifica la necesidad de formular y poner en marcha políticas específicas para los municipios más pequeños y atrasados del país. Planteado en otros términos, es necesario que las políticas generales de desarrollo, así como las particulares de descentralización y ordenamiento territorial tengan en cuenta las sustanciales diferencias existentes entre los municipios y, en consecuencia, contemplan dentro de los instrumentos de política las especificidades de este grupo de municipios. Este punto ha sido destacado recientemente por la Misión de Ingresos coordinada por el Ministerio de Hacienda y Fedesarrollo; afirman Bird y Acosta que “Tal y como se señaló anteriormente, es un error analizar como una sola categoría el “sector municipal”, desconociendo las diferencias existentes entre las grandes ciudades, los municipios rurales, y el importante (y diverso) grupo de ciudades intermedias”. Y en las recomendaciones para el ajuste de las políticas incluyen como uno de los puntos fundamentales el reconocimiento de la diversidad regional y municipal.

Es por tanto necesario trabajar en la perspectiva de concretar la política general de descentralización en políticas específicas para las distintas categorías de gobiernos locales y, en nuestro caso, para

los municipios de la “Otra Colombia”. El proyecto de Plan Nacional de Desarrollo, elaborado por el gobierno y presentado al Congreso Nacional para su discusión y aprobación, incluye un capítulo sobre la descentralización y el ordenamiento territorial. Este capítulo contiene unas estrategias y líneas de acción generales, pero no establece actividades particulares por grupos de municipios. Establece un marco de referencia que puede servir de base para la formulación de propuestas detalladas. Las estrategias y líneas generales de acción son las siguientes:

El esquema del plan de desarrollo retoma los temas principales relacionados con el fortalecimiento de la democracia y la gestión local y sirve de marco de referencia para la formulación de propuestas específicas para los municipios de la “Otra Colombia”. Adicionalmente, el proyecto de Plan de Desarrollo incluye una estrategia para las zonas deprimidas y atrasadas del país y políticas específicas en cada uno de los sectores (educación, salud, agua potable y saneamiento básico), las cuales conforman el marco de referencia para las propuestas que se presentan a continuación.

La situación de los municipios de la “Otra Colombia” implica que es necesario trabajar en dos grandes niveles: a) En la solución de los problemas específicos que los afectan y condicionan, limitando seriamente su gobernabilidad: presencia de cultivos ilícitos, presencia de grupos armados al margen de la ley y violencia política; b) En la solución de los problemas

ESTRATEGIA	PROGRAMAS Y PROYECTOS PRINCIPALES
a. Fortalecimiento de la democracia local y la participación de la sociedad civil en la gestión pública.	Construcción de ciudadanía. Rendición de cuentas y control social. Recuperación de la gobernabilidad territorial.
b. Profundización de la descentralización administrativa y fiscal.	Sostenibilidad del ajuste fiscal territorial. Racionalización del sistema tributario. Fortalecimiento de la capacidad de gestión. Consolidación de un sistema de información territorial. Esquema permanente de evaluación de la descentralización y la gestión territorial. Delegación de funciones nacionales en las regiones. Descentralización del proceso de planeación y programación de la inversión.
c. Ordenamiento territorial.	Promoción de procesos de gestión y ordenamiento territorial. Integración y desarrollo regional fronterizo.

comunes a los municipios pequeños y atrasados del país. La política hacia los municipios de la “Otra Colombia” debe contemplar estas dos grandes problemáticas. El primer nivel depende principalmente de estrategias y acciones adelantadas por el gobierno nacional, debido a las características y magnitud de los problemas; el segundo nivel requiere también de estrategias nacionales, pero existe una mayor responsabilidad local para su solución.

El gobierno nacional debería fijarse como meta a tres años contar con una política pública, elaborada con gran participación de las regiones y todos los actores involucrados, de desarrollo de los municipios pequeños y atrasados del país. La política debería tener en cuenta los si-

guientes criterios: a) Articular las acciones que apuntan a resolver los problemas estructurales, normativos y de gestión; b) Integrar el conjunto de recursos públicos y privados que se dirigen a estos municipios en una estrategia conjunta; c) Formularse en forma participativa con los actores locales para garantizar su compromiso con las acciones desde su diseño y no simplemente como receptores; d) Reconocer las diferencias de este grupo de municipios y promover la mayor simplicidad normativa y adecuación de las disposiciones a sus características.

Planteamos que debería ser una meta a tres años por cuanto es conveniente desarrollar primero, algunos instrumentos y experiencias que aporten insumos para su

adecuada formulación. En concreto recomendamos acciones en tres campos generales²² o transversales: la coordinación entre niveles de gobierno, la evaluación de resultados y los programas integrales de asistencia técnica, con base en las siguientes consideraciones:

- El desarrollo local es el resultado de la confluencia de los tres niveles de gobierno en el marco de las competencias que le corresponden a cada uno; por tanto, es necesario visualizar las acciones de desarrollo como un conjunto y no como acciones aisladas de cada nivel territorial, lo cual requiere de mecanismos de coordinación.
- Para reorientar las políticas y definir acciones de intervención y de apoyo es necesario tener información sobre los resultados alcanzados hasta el momento, de lo contrario se estará planificando simplemente con aproximaciones. Adicionalmente, un elemento indispensable para promover un mejoramiento en la gestión es la obligación de los alcaldes de evaluar su gestión y ofrecer públicamente la información correspondiente a la comunidad, los órganos de control y otros niveles de gobierno.
- Una proporción muy grande de municipios del país, en especial los municipios pequeños y atrasados, seguramente enfrentan problemas serios de capaci-

dad de gestión y requieren de programas de asistencia técnica constantes y adecuados a sus necesidades. Estos programas deben basarse en los resultados obtenidos, identificar los sectores y objetivos con mayores problemas y precisar los factores que inciden en dichos resultados.

LAS PROPUESTAS SON:

6.1. Elaboración de un documento de política nacional en relación con la descentralización y los municipios pequeños y de menor desarrollo.

El gobierno nacional debería formular, en el marco de la estrategia de descentralización incluida en el Plan de Desarrollo, una política dirigida a los municipios pequeños y de menor desarrollo. Esta política debería ser el resultado de un proceso amplio de discusión y consulta con todos los actores involucrados.

6.2. Crear un espacio de coordinación de la planeación, ejecución y evaluación de acciones de los tres niveles de gobierno.

El gobierno nacional debería crear un Consejo Departamental de Desarrollo de los Municipios Pequeños en el cual se reúnan periódicamente la nación, el departamen-

22. Las propuestas específicas en los diferentes sectores considerados en el estudio de ARD se presentan en los capítulos correspondientes.

to y los municipios, con organizaciones no gubernamentales y representantes de la sociedad civil para discutir las propuestas de desarrollo y examinar los avances. En este Consejo se debe examinar lo siguiente:

- a. Los resultados alcanzados por los municipios y las propuestas de desarrollo.
- b. Las acciones y proyectos de inversión que adelantará el departamento en cada municipio.
- c. Las acciones y proyectos de inversión que adelantará la nación en cada municipio.
- d. Las acciones y proyectos de inversión que adelantarán otras organizaciones.
- e. Las acciones de asistencia técnica y capacitación.

La nación debería designar un delegado para el departamento, encargado de tener una visión general de las acciones y la inversión nacional en el departamento y los municipios, y de coordinar a las distintas entidades nacionales. El departamento debería designar delegados subregionales, de acuerdo con la división del departamento para efectos administrativos.

Organizar una secretaría técnica permanente, con muy buena capacidad de manejo de información y de análisis; esta secretaría debe encargarse de: a) Difundir las metodologías de evaluación y apoyar a los municipios en su aplicación; b) Consolidar la información y producir informes periódicos de gestión; c) Hacer seguimiento a la gestión del departamento y la nación.

Realizar foros temáticos (varios en el año) y dos foros grandes de evaluación, en los cuales se intercambien las experiencias y se analicen los avances, resultados y problemas.

Establecer vínculos con la prensa para garantizar difusión; promover amplia participación de las diferentes organizaciones existentes en el departamento.

6.3. Seguimiento y evaluación de la gestión de los municipios pequeños.

En el marco de los consejos departamentales de formulación y seguimiento de políticas es necesario definir los mecanismos de seguimiento y evaluación de la acción de cada una de las entidades participantes y en especial de las entidades territoriales. El seguimiento y la evaluación tienen como propósito garantizar que se alcancen los resultados previstos en las metas. Adicionalmente, cumple un propósito político de especial importancia por cuanto sirve como herramienta para estimular una mejor gestión por parte de las entidades territoriales. En buena medida los problemas de gestión están asociados a modelos de administración donde predominan los intereses clientelistas e incluso la corrupción. El seguimiento y la evaluación constituyen un medio para hacer más transparente la gestión y para estimular el cumplimiento de metas concretas, en términos de los bienes y servicios que se ofrecen a la población. En esta perspectiva recomendamos las siguientes acciones:

- a. Puesta en marcha de los mecanismos de evaluación previstos en la ley 715 de 2001²³. La Ley 715 establece que los municipios deberán preparar un informe anual sobre la ejecución de los recursos del Sistema General de Participaciones, así como del Plan Operativo Anual de Inversiones. Estos informes deberán incluir indicadores de resultados que permitan medir el impacto de las inversiones realizadas.
- b. Fortalecimiento de los departamentos para el desempeño de la función de evaluación de los planes municipales y la utilización de las transferencias²⁴. La Ley 715 determina que los departamentos deberán elaborar un informe semestral de evaluación de la gestión y la eficiencia con indicadores de impacto y resultados de la actividad local.
- c. Elaboración de un informe periódico de comparación del desempeño municipal que sirva como instrumento para incentivar el mejoramiento de la ges-

tión. Con base en los datos producidos por los sistemas de información que se desarrollen y los informes de evaluación, es posible construir un esquema de “competencia estadística” entre los municipios, en los cuales se muestren los avances en cada sector y componente, y se establezca una calificación que permita ordenarlos de acuerdo con su desempeño.

6.4. Formulación de programas departamentales para fortalecer la capacidad de gestión.

La capacidad de gestión afecta tanto las áreas generales (planeación, finanzas, recurso humano, etc.) como sectoriales (educación, salud, etc.). Los diagnósticos existentes muestran que el mejoramiento de la gestión depende de factores estructurales (pobreza, violencia, atraso económico), relativamente por fuera del alcance de los gobiernos locales, y de factores in-

23. Los departamentos, distritos y municipios, al elaborar el Plan Operativo Anual de Inversiones y el presupuesto, programarán los recursos recibidos del Sistema General de Participaciones, cumpliendo con la destinación específica establecida para ellos y articulándolos con las estrategias, objetivos y metas de su Plan de Desarrollo. En dichos documentos, incluirán indicadores de resultados que permitan medir el impacto de las inversiones realizadas con éstos. Los municipios prepararán un informe anual sobre la ejecución de los recursos del Sistema General de Participaciones, así como el Plan Operativo Anual, del Presupuesto y sus modificaciones. Esta información será enviada a la Secretaría Departamental de Planeación o quien haga sus veces, para que dicha entidad realice el seguimiento y la evaluación respectiva (Ley 715 de 2001, artículo 89).

24. Artículo 90. Evaluación de gestión de los recursos del Sistema General de Participaciones. Las secretarías de planeación departamental o quien haga sus veces, deberán elaborar un informe semestral de evaluación de la gestión y la eficiencia, con indicadores de resultado y de impacto de la actividad local, cuya copia se remitirá al Departamento Nacional de Planeación y deberá ser informado a la comunidad por medios masivos de comunicación. El contenido de los informes deberá determinarlo cada departamento, garantizando como mínimo una evaluación de la gestión financiera, administrativa y social, en consideración al cumplimiento de las disposiciones legales y a la obtención de resultados, conforme a los lineamientos que expida el Departamento Nacional de Planeación.

ternos como el modelo clientelista de gestión o la debilidad técnica de los funcionarios. Existe cierto consenso en que dentro de los factores internos prima la existencia de un modelo clientelista de gestión. Esto implica que los instrumentos para mejorar la gestión son de diversa naturaleza.

- a. Para enfrentar los problemas estructurales se requieren acciones generales promovidas por el gobierno nacional.
- b. Para enfrentar el modelo clientelista es necesario promover el surgimiento de líderes renovadores y la participación ciudadana. En esta perspectiva, los esquemas de evaluación y de “competencia estadística”, sugeridos en los puntos anteriores, pueden servir como estímulos para que las administraciones locales mejoren su gestión y se preocupen por adelantar proyectos de fortalecimiento de su capacidad.
- c. Al asumir que existe la voluntad del gobierno local de fortalecer su capacidad de gestión y obtener mejores resultados, es necesario adelantar acciones de capacitación y asesoría. La identificación de las acciones precisas debe basarse en el diagnóstico de la situación del municipio, donde se identifiquen los problemas existentes para la obtención de los resultados previstos y se precisen las deficiencias en la gestión que deben ser remediadas. Este ejercicio debe realizarse en cada uno de los sectores a fin de precisar las acciones detalladas por ade-

lantar. Este ejercicio de diagnóstico debe ser la base para el apoyo de entidades públicas y privadas, de forma tal que la asistencia se vincule al logro de metas concretas del Plan de Desarrollo.

- d. Elaboración de programas departamentales de asistencia técnica a los municipios pequeños en los cuales se articulen las acciones del departamento, las entidades nacionales y organizaciones no gubernamentales y privadas que trabajan con estos propósitos.

BIBLIOGRAFÍA

- Ballesteros, Ricardo, “Colombia, principales propuestas de categorización municipal”, DANE, *Boletín de Estadística*, No 477, diciembre de 1992, pp. 289-295.
- DNP, UDT, Documento Conpes 2942, *Evaluación de la destinación de la participación de los municipios y de los resguardos indígenas en los ingresos corrientes de la nación para la vigencia de 1996*, Bogotá, 13 de agosto de 1997.
- DNP, UDT, “Evaluación de la participación municipal y de los resguardos indígenas, vigencia 1995”, en *Revista de Planeación y Desarrollo*, vol. XXVII, núm. 3, julio-septiembre de 1996.
- Departamento Nacional de Planeación, *Evaluación de la descentralización municipal en Colombia: balance de una década*, 3 tomos, Bogotá, 2002.
- Departamento Nacional de Planeación, Documento Conpes 3165, *Resultados de la gestión fiscal de departamentos y municipios año 2000*.

- Bogotá, 10 de mayo de 2002.
- Departamento Nacional de Planeación, Dirección de Desarrollo Territorial, "Actualización del modelo de jerarquización y categorización de los municipios y departamentos año 2000", *Documentos para el Desarrollo Territorial*, No. 58, Bogotá, 17 de octubre de 2002.
- Informe Final de la Comisión del Gasto Público, 1986. *Economía Colombiana*, Separata No. 12, abril de 1987.
- Maldonado, Alberto. "La planeación municipal en el proceso de descentralización", *Economía Colombiana*, No. 210, octubre de 1988, pp. 35-43.
- Maldonado, Alberto. "Resultados del proceso de descentralización territorial: muchos indicios y poca evidencia", *Territorios, Revista de Estudios Regionales y Urbanos*, Bogotá, núm. 4, enero-junio de 2000, pp. 83-103.
- Maldonado, Alberto. "Avances y resultados de la descentralización política en Colombia", Departamento Nacional de Planeación, *Evaluación de la descentralización municipal en Colombia: balance de una década*, Tomo II, Análisis y resultados sectoriales, pp. 257-322, Bogotá, 2002.
- PNUD-DNP-ACCI-PNDH, *10 años de desarrollo humano en Colombia*, Bogotá, PNUD, 2003.
- Presidencia de la República, Departamento Nacional de Planeación. Plan Nacional de Desarrollo 1998-2002, *Cambio para Construir la Paz*, 1999.
- Sarmiento, Alfredo y Clara Leonor Ramírez, "Tipología Municipal con Base en las Condiciones de Vida", *Fundación Social, municipios y regiones de Colombia. Una mirada desde la sociedad civil*, Bogotá, mayo de 1998, pp. 247-262.
- Sarmiento, Libardo; Ramos, Juan; Álvarez, María Eugenia; Castillo, Diana Constanza; Sandoval, Luis Yesid y Castañeda, Álvaro Enrique, "Tipología municipal según niveles de desarrollo y sostenibilidad social ambiental", *Fundación Social, municipios y regiones de Colombia. Una mirada desde la sociedad civil*, mayo de 1998, pp. 355-374.
- Sarmiento, Libardo y Jairo Duarte, "Evolución de los indicadores de necesidades básicas insatisfechas - NBI- durante el período intercensal 1973-1985- Análisis municipal. Informe especial", DANE, *Boletín de Estadística*, No. 439, octubre de 1989.

COMENTARIO AL ARTÍCULO DE ALBERTO MALDONADO:

“Los municipios de la “Otra Colombia” en la política de descentralización: balance de la situación y propuestas”

AUGUSTO HERNÁNDEZ BECERRA

El estudio “Los municipios de la ‘Otra Colombia’ en la política de descentralización: balance de la situación y propuestas”, realizado por el investigador Alberto Maldonado, aborda un tema de indiscutible importancia y de creciente preocupación entre los estudiosos sociales, sean estos economistas, planificadores, politólogos, demógrafos, sociólogos, administradores o juristas. Tratar de la ‘Otra Colombia’, esto es, de los municipios pequeños y atrasados, es ocuparse del conflicto endémico que ha asolado a la Colombia rural y aldeana; de la pobreza extrema de la población campesina y la ruina económica del agro; de la precaria institucionalidad en la mayor parte del territorio nacional, y de la incierta viabilidad de Colombia como Estado nacional.

Siguiendo el plan que indica su título,

este trabajo se desarrolla a partir de dos aspectos centrales: el balance, esto es, la relación de antecedentes, instrumentos y resultados de la descentralización como política pública, y las propuestas.

Inicialmente, relata el autor la evolución de la reforma descentralista desde la década de los años setenta hasta nuestros días, vista a través de los principales estudios socioeconómicos del período, y las reformas constitucionales y legales que dieron impulso a una progresiva reforma institucional, orientada por la estrategia de la descentralización territorial. Destaca Maldonado, como contribución más importante, en términos del diagnóstico y la formulación de la propuesta de política durante el período, el informe entregado por Richard Bird y Eduardo Wiesner sobre las finanzas intergubernamentales en 1981.

* Abogado de la Universidad Externado de Colombia, especialista en Derecho Público. Profesor Emérito de la Universidad. Miembro del Consejo Directivo de la Facultad de Derecho. Profesor de historia de las ideas políticas, derecho administrativo y derecho constitucional, miembro del Consejo Asesor del “Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional”. Conjuez del Consejo de Estado. Publicaciones: *Estado y Territorio, Régimen Electoral Colombiano, Interpretación y Génesis de la Constitución de Colombia, Las ideas políticas en la historia, Guía para el estudio en la universidad, Ordenamiento y desarrollo territorial de Colombia*.

A continuación el autor relaciona un completo e interesante inventario de las distintas metodologías propuestas durante los últimos años para definir categorías de municipios, a partir de las cuales sería factible deducir la categoría de los pertenecientes a la “Otra Colombia”. Desde hace más de veinte años los investigadores sociales y las instancias de asesoría técnica del gobierno nacional han construido numerosos indicadores, conjugando múltiples factores y criterios, para distinguir tipos de municipios. Desde los tradicionales factores de población y ruralidad, se ha pasado a índices más elaborados: de desarrollo socio-económico e integración a centros económico-administrativos, de estructuras urbano-rurales, de desarrollo y sostenibilidad social-ambiental, de ingresos fiscales, de gobernabilidad y violencia municipal, entre otros, siendo además posible conjugarlos para obtener tipologías municipales más sutiles y específicas. A pesar de la diversidad y riqueza de concepción que inspiran los instrumentos técnicos relacionados, señala el autor que “no existe una definición de los municipios de la ‘Otra Colombia’ y, por tanto, el concepto se encuentra en proceso de construcción”. Y agrega que “los ejercicios realizados hasta el momento destacan la necesidad de profundizar en los análisis de este grupo de municipios, de forma tal que sirvan para orientar en mejor forma la formulación de las políticas públicas”.

Sobre este particular es interesante comentar que en el trabajo no queda sufi-

cientemente claro para el lector en qué radica lo específico de la categoría municipal que se denomina la ‘Otra Colombia’. Y, por tanto, no se sabe si frente a las numerosas tipologías ya elaboradas se justifica desarrollar este “nuevo” concepto para encontrar lo mismo que ya está identificado en los tipos o categorías más bajas en todas las escalas de medición, esto es, los municipios con los niveles más agudos de pobreza, atraso, marginalidad, violencia y ausencia de Estado.

Es muy probable, en consecuencia, que prácticamente todas las metodologías conocidas para categorizar municipios nos permitan saber con mucha exactitud en cuáles de ellos se encuentra esa “Otra Colombia”, y entonces el problema central de investigación no radicaría propiamente en la elaboración de los instrumentos técnicos para identificarla. Curiosamente no otra cosa parece reconocer Maldonado cuando afirma: “Al observar los componentes de desarrollo municipal se ve con claridad que los municipios de la ‘Otra Colombia’ se encuentran en una situación más precaria que el resto de las categorías municipales consideradas: las coberturas de acueducto, alcantarillado y energía eléctrica son las más bajas de todas. Así mismo, los índices de pobreza urbana y rural son los más elevados, al mismo tiempo que el analfabetismo y la inasistencia escolar son las más altas. Las diferencias más grandes se encuentran en la pobreza rural donde en los municipios de la ‘Otra Colombia’ alcanza el 72%, mientras en los de menos

de 10 mil habitantes es de 58%”.

A manera de conclusión en esta parte, observa el autor que “Este análisis debe abordar la evaluación de los avances y resultados alcanzados por la gestión de los municipios de la ‘Otra Colombia’, como medio para precisar las acciones e instrumentos de apoyo y fortalecimiento que requieren. Debido a las carencias estadísticas, la mayor parte de las categorizaciones se ha elaborado con información del censo de 1993 o se ha concentrado en variables fiscales. Es necesario tener un conocimiento más preciso sobre la evolución en cuanto a la provisión de los servicios sociales y públicos y sobre sus efectos en las condiciones de vida de la población”.

Más adelante, al enumerar los objetivos de la descentralización y precisar los respectivos instrumentos, el documento destaca como fines últimos el fortalecimiento de la democracia local y el mejoramiento de cobertura y calidad de los servicios; como objetivos intermedios señala el aumento de la capacidad fiscal y el mejoramiento de la capacidad de gestión; y como objetivo complementario la promoción del empleo y la actividad económica.

Sin embargo, al centrar la atención en los objetivos misionales o finalistas, cuya validez es indiscutible, el trabajo tiende a restar importancia a los medios idóneos para alcanzarlos, directamente relacionados con las reconocidas deficiencias de gestión de los municipios pequeños. La parte “dura” de la descentralización radica en los grandes objetivos, en los re-

sultados esperados: profundizar la democracia local y en especial la participación ciudadana, promover el surgimiento de alternativas políticas y el control social sobre la administración, resolver las necesidades básicas insatisfechas mediante la adecuada provisión de servicios sociales, con énfasis en la población más pobre, estimular las microeconomías locales y regionales, proveer empleo y seguridad, y mejorar la calidad de vida de la población.

La parte instrumental de la descentralización se refiere a los medios indispensables para asegurar el logro de los fines. Aquí caben aspectos muy bien tratados en la investigación, como el desarrollo y aplicación de nuevos instrumentos de la planeación, medidas para aumentar la capacidad fiscal de los municipios, programas de desarrollo institucional, la formulación de una política pública para los municipios de la ‘Otra Colombia’, mecanismos de coordinación y articulación entre niveles de gobierno, diseño y perfeccionamiento de sistemas de conformación y evaluación de la descentralización, estrategias de asistencia técnica y administrativa.

Sin embargo, parece escapar a los alcances de esta investigación la dimensión de lo institucional como factor decisivo para mejorar la gestión municipal, insuficientemente contemplada en los “objetivos intermedios” de la descentralización (capacidad fiscal y capacidad de gestión) a que alude el trabajo. Al hablar de descentralización territorial del Estado, de políticas públicas de orden municipal y de

gestión de lo público, aludimos inevitablemente a la Administración Pública, entendida como organización responsable del cumplimiento de los cometidos de la descentralización. Por tanto, es necesario preguntar, con carácter de urgencia, sobre la idoneidad de esa organización para cumplir su misión y, por tanto, sobre la validez de las estructuras y procesos administrativos, de las formas de gobierno local, de las regulaciones de orden legal, de las modalidades organizacionales de coordinación interadministrativa, cuya problemática remite a formas institucionales que no han sido objeto de análisis ni reforma, en lo sustancial, desde el siglo XIX¹.

Con alguna precipitación el doctor Maldonado hace a un lado elementos de discusión que vienen agitando el análisis de la descentralización precisamente en torno a los factores institucional y jurídico. Así tenemos, por ejemplo, que el documento “Evaluación de la descentralización municipal en Colombia: balance de una década”, realizado por el DNP y publicado en 2002, hace un fuerte llamado al manejo del factor institucional cuando, al concluir que el desempeño de los municipios presenta resultados deficientes, los atribuye a problemas de diseño en las normas que dificultan la gestión, problemas de estructura económica y política, problemas de capacidad de gestión

y problemas de predominio de un modelo de gestión clientelista.

Cierto es el hecho que registra Maldonado cuando nos informa que “La mayoría de instrumentos diseñados para alcanzar los objetivos son comunes y generales a todos los municipios. Esto ha conducido a señalar como un problema de la política de descentralización la homogeneidad de las normas que desconocen la heterogeneidad de la realidad municipal”. Pero no compartimos el pie de página donde agrega: “La homogeneidad no debe verse como un problema en sí mismo. Por ejemplo, la elección popular de los alcaldes es una medida claramente conveniente para todos los municipios. O la asignación de la responsabilidad por la prestación del servicio de acueducto y alcantarillado es necesaria y conveniente para todos los municipios”.

El propio autor parece devolverse del argumento cuando, en la parte final sobre propuestas para los municipios de la ‘Otra Colombia’, concluye que “el trabajo realizado hasta el momento en los conversatorios ratifica la necesidad de formular y poner en marcha políticas específicas para los municipios más pequeños y atrasados del país... que tengan en cuenta las sustanciales diferencias existentes entre los municipios”.

El debate entre homogeneidad jurí-

1. V. “Problemática de los municipios pequeños en Colombia ¿Supresión o reforma?”. Bogotá, Universidad Externado de Colombia y Konrad Adenauer Stiftung, 2003, y “Crisis y futuro de los departamentos en Colombia”. Bogotá, Universidad Externado de Colombia y Konrad Adenauer Stiftung, 2003.

dica y diversidad jurídica de los municipios, diferenciados por tipologías o categorías, se inclina definitivamente en favor de esta última opción, en la cual es válido entrar a enjuiciar, incluso, la universalidad de la elección popular de los alcaldes. Para no extendernos innecesariamente en este comentario, remitimos al amable lector a nuestros trabajos “Objetivos inéditos de la categorización municipal” y “Del departamento del siglo XIX al del siglo XXI”, publicados respectivamente en las dos obras colectivas citadas en el anterior pie de página, donde insistimos en la necesidad de reformar el municipio, la más anacrónica de las instituciones públicas de Colombia (su primera y última reforma estructural se hizo mediante la ley municipal de 1834), con base en el artículo 320 de la Constitución². E igualmente en la perentoria urgencia de categorizar los regímenes departamentales para convertirlos en nivel territorial intermedio útil y eficiente, a partir del artículo 302 de la Carta³. El proyecto de Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial que hace tránsito en el Congreso de la República, recoge estas recomendaciones con disposiciones que trazan una

política de Estado para la descentralización más clara incluso que la formulada en la Ley 812 de 2003 sobre Plan Nacional de Desarrollo.

En efecto, la diversidad estructural de los municipios requiere de la aplicación de instrumentos institucionales adecuados a esas tipologías y, por tanto, diversos entre sí. Es evidente que los municipios pequeños no están en capacidad de asumir la plenitud de competencias necesarias para atender a todas las necesidades de la población y, por tanto, que las competencias deben distribuirse en forma desigual, para que los municipios pequeños se conviertan en administraciones más especializadas en lo estrictamente local. Es necesario fortalecer el nivel intermedio de gobierno para que actúe subsidiariamente, en términos de servicios y de obras, respecto de los pequeños municipios. Los niveles más complejos de la ejecución de obras y la prestación de servicios deben ser acometidos por niveles intermedios de gobierno en los cuales se integren para este propósito las administraciones municipales menores.

Una propuesta para entrar a manejar de raíz los graves problemas que enfrenta el trámite de la descentralización, debe ir

2. El artículo 320 de la Constitución Política ordena al legislador procurar la diversificación legislativa municipal mediante la categorización de los municipios. La norma dispone que la ley, una ley ordinaria, podrá establecer categorías de municipios, de acuerdo con su población, recursos fiscales, importancia económica y situación geográfica, con el objeto de constituir regímenes municipales diferenciados en cuanto a su organización, gobierno y administración.

3. En relación con políticas para el salvamento y remodelación de los departamentos es altamente recomendable la consulta del Documento CONPES 3238 del 11 de agosto de 2003, que se intitula “Estrategias para el fortalecimiento departamental”.

más allá de simplemente recomendar estudios o crear organismos adicionales de planeación, óptimos para exigir informaciones, hacer observaciones, evaluar desempeño, elaborar diagnósticos y formular recomendaciones, pero ineficaces para la real toma de decisiones, que corresponden a la instancia política del Estado y se materializan en preceptos constitucionales y legales.

Coincidimos con el autor en que la información estadística disponible sobre el municipio colombiano no suministra elementos empíricos exhaustivos y actuales para sustentar con certeza absoluta la formulación y ejecución de políticas por parte del Estado. Sin embargo, no parece factible que en el corto plazo pueda superarse este retraso de la información frente a la evolución de los acontecimientos. Con todo, y a pesar de la insuficiencia de la información anotada, es posible - es indispensable - trabajar a partir de hipótesis plausibles para acometer la reformulación y el ajuste de las políticas públicas en materia de descentralización territorial. De otra manera, nos exponemos al riesgo de suprimir el juicio crítico ante las primeras evidencias que arroja la investigación de campo, así sea incompleta o anacrónica, y de suspender la imaginación creativa necesaria para construir fórmulas de solución a problemas que no dan espera.