

Fernando Carrión, editor

Procesos de descentralización en la Comunidad Andina



FLACSO
SEDE ACADÉMICA DE ECUADOR



Organización de
Estados Americanos



Parlamento
Andino

© De la presente edición:
FLACSO, Sede Ecuador
Páez N19-26 y Patria, Quito – Ecuador
Telf.: (593-2-) 2232030
Fax: (593-2) 2566139
www.flacso.org.ec

ISBN: 9978-67-073-4
Derechos de autor No. 017472

Coordinación editorial: Alicia Torres
Cuidado de la edición: Edmundo Guerra,
Soledad Fernández de Córdova,
Jesús Pérez de Ciriza,
Agenor Martí
Diseño de portada y páginas interiores: Antonio Mena
Imprenta: Ekseption Publicidad
Quito, Ecuador, 2003
1ª. edición: enero, 2003

Las ideas, afirmaciones y opiniones expresadas en esta publicación son de exclusiva responsabilidad de sus autores y no son necesariamente las de las organizaciones que la auspician ni de sus Estados miembros.

Índice

Presentación	11
LA DESCENTRALIZACIÓN EN SU CONTEXTO	
La descentralización en América Latina: una perspectiva comparada <i>Fernando Carrión M.</i>	15
Posibilidades de una ley marco de descentralización para la Comunidad Andina de Naciones <i>Rubén Vélez Nuñez</i>	47
El contexto público de la descentralizaación <i>Anne-Marie Blackman</i>	55
LA DESCENTRALIZACIÓN EN LA COMUNIDAD ANDINA DE NACIONES ENFOQUE COMPARATIVO	
Balance comparativo de la descentralización en los países de la Comunidad Andina <i>Lautaro Ojeda Segovia</i>	65
La descentralización andina: ¿tema supranacional? <i>Fernando Carrión M.</i>	105

LA DESCENTRALIZACIÓN EN LA COMUNIDAD ANDINA DE NACIONES: LOS CASOS NACIONALES

La descentralización en Colombia: en busca del bienestar y la convivencia democrática	127
<i>Fabio E. Velásquez C.</i>	

La descentralización en Bolivia: avances y retos actuales	177
<i>José Blanes</i>	

La descentralización en el Perú	221
<i>Alberto Adrianzén M.</i>	

Cambios constitucionales y descentralización en el Perú de hoy	243
<i>Manuel Dammert</i>	

La descentralización en Venezuela	259
<i>Carlos Mascareño</i>	

Ecuador: descentralización y participación ciudadana, proyecto de estudio e investigación	309
<i>Diego Peña Carrasco</i>	

COMENTRIOS DE LAS AUTORIDADES

Centro y periferia: un diálogo necesario	343
<i>Roque Sevilla</i>	

Descentralización para la modernización y el desarrollo	349
<i>Anunzziata Valdez</i>	

El Parlamento Andino: un factor de descentralización	353
<i>Enrique Chirinos Soto</i>	

Una comisión permanente del Parlamento Andino	357
<i>Eloy Luján Cruz</i>	

La descentralización, arma contra la corrupción 363
Carlos Arturo López

La descentralización: problema complicado 375
Jamil Mabud

COMENTARIO DE LOS TÉCNICOS

El centro: un gran vacío 389
Felipe Burbano de Lara

La descentralización y la distribución del poder 395
Simón Pachano

Movimientos sociales y participación ciudadana 401
Fernando García

La descentralización y el Estado unitario 405
Abelardo Pachano

Descentralización de competencias: análisis comparativo 413
Jonas Frank

El contexto público de la descentralización en el área andina 423
Mario Solezzi Ch.

**La descentralización en la
Comunidad Andina de Naciones:
los casos nacionales**

La descentralización en Colombia: en busca del bienestar y la convivencia democrática

Fabio E. Velásquez C.¹

Contexto teórico y político de la descentralización El nuevo papel de los entes subnacionales

En la mayoría de los países de América Latina, la descentralización surgió en la década del ochenta, como consecuencia de las medidas de ajuste estructural a las que se debieron someter las economías nacionales después de la crisis del endeudamiento externo y del agotamiento del modelo de Estado desarrollista, como lo llamó Sunkel (1993). El caso colombiano es, en cierta forma, excepcional. Sin negar que desde finales de la década del setenta se comenzó a discutir en el país el tema de la eficiencia de la gestión pública y de la necesidad de que los gobiernos locales financiaran la prestación de sus servicios², no cabe duda que el proceso descentralista respondió, en un primer momento, a una crisis de legitimidad del sistema político y fungió en esa coyuntura como un instrumento para recuperar la credibilidad de los colombianos en las instituciones políticas y evitar la desestabilización del régimen democrático.

1 Sociólogo, Profesor Titular del departamento de Ciencias Sociales, Universidad del Valle (Cali, Colombia).

2 Fue ése uno de los planteamientos centrales de la Misión Bird-Wiesner que estudió las finanzas públicas en 1980.

A comienzos de la década del noventa, el gobierno del presidente Gaviria, al aprovechó la coyuntura de la reforma constitucional y dio un viraje a las políticas descentralistas, con el fin de adecuar el funcionamiento de las entidades territoriales a los procesos de apertura económica y de reducción del tamaño del Estado. Surgió, entonces, la preocupación por la eficiencia, por la capacidad de gestión, por los programas de fortalecimiento institucional, por la privatización de los servicios, etc., lo cual creó mayor cercanía entre la orientación del proceso en Colombia y los de otros países de la región.

Un punto común a las distintas experiencias nacionales es el propósito de convertir a los entes territoriales, especialmente a los municipios³, en agentes de desarrollo local⁴. Antes de las reformas descentralistas, los municipios tenían poca capacidad de atender las necesidades ciudadanas. Sus competencias estaban limitadas al ornato, al aseo, a las normas urbanísticas y a la planificación físico-territorial, especialmente en las grandes ciudades. En las pequeñas localidades, el alcalde era, ante todo, un agente político, representante del poder ejecutivo central, huérfano por completo de atribuciones y recursos. Hoy, después de las reformas descentralistas, los municipios han asumido una serie de funciones y competencias que los obligan a trabajar en la perspectiva del desarrollo integral del área de su jurisdicción y, por peculiares razones, en el caso colombiano, en la búsqueda de la paz y la convivencia democrática⁵.

3 Con la excepción de algunos países federales, especialmente Brasil y Venezuela, y de la experiencia relativamente fallida del Perú, la descentralización en América Latina ha sido de carácter esencialmente municipalista. Los entes intermedios han recibido menor atención dentro de la estrategia de reforma del Estado, con la excepción de Bolivia, donde la ley de descentralización precisó el carácter de los departamentos y les asignó funciones específicas acordes con lo ya establecido en la ley de participación popular. Ver al respecto, Velásquez (1997).

4 Con el término “desarrollo local” se quiere aludir a ese conjunto de procesos económicos, sociales, culturales, políticos y territoriales a través de los cuales una comunidad, a partir de sus propias potencialidades y de las oportunidades que le brinda el entorno, accede al bienestar, sin exclusiones ni discriminaciones, y garantiza las condiciones para que futuras generaciones también puedan hacerlo.

5 Ésa es la idea central del último trabajo sobre la descentralización publicado por Jaime Castro. Según él, la descentralización constituye “una de las claves de la guerra o de la paz, porque los escenarios democráticos que crea deben servir para la reinserción de los alzados en armas que deseen participar en la vida pública a nivel regional y local” (Castro, 1998, p.13).

Globalización y localización

El desempeño de este nuevo papel se lleva a cabo hoy día en un nuevo contexto marcado por el proceso de globalización. La economía global no sólo ha transformado los sistemas de gestión de la producción y de movilidad del capital, sino ha afectado sustancialmente la organización del territorio, hasta el punto de socavar su especificidad como unidad de producción y de consumo, así como de la sociedad y la cultura: “Las culturas de base territorial, aun sin desaparecer, tienen que buscar formas de relación, generalmente subordinada, con unos potentes medios de comunicación globalizados que, aun sin determinar las conciencias, configuran en buena medida un hipertexto de la comunicación y la interacción simbólica” (Borja y Castells, 1997, p. 12).

La relación global/local no es ni puede ser antagónica. Por el contrario, el reforzamiento de la sociedad local y de sus instituciones políticas permite una mejor articulación entre sociedad, economía, tecnología y cultura: “Lo local y lo global son complementarios, creadores conjuntos de sinergia social y económica” (Íbid., p. 14)⁶. La importancia de lo local en la gestión de lo global se aprecia en tres ámbitos (Íbid., pp. 14-20):

- *La productividad y la competitividad económicas.* Los gobiernos locales pueden mejorar las condiciones de producción y competición de las empresas de las cuales depende el bienestar de la sociedad local: incorporación de tecnología, mejoramiento de las comunicaciones, calificación del recurso humano, mejoramiento de las condiciones de vida de la población, etc.
- *La integración cultural de sociedades cada vez más diversas.* Lo local es clave para el mantenimiento de identidades culturales diferenciadas y para la afirmación del sentido de pertenencia de la gente a la sociedad. Los

6 El informe sobre el desarrollo mundial, recientemente publicado por el Banco Mundial, entiende que globalización (integración de la economía mundial) y localización (demanda creciente de autonomía local) constituyen importantes fuerzas que están dando forma al desarrollo en este cambio de milenio. Ambos procesos afectarán el comercio, los flujos de capital, el medio ambiente, la descentralización y el desarrollo urbano, y obligarán a las naciones a buscar un dinámico equilibrio entre los niveles internacional y subnacional. El informe analiza cómo ambas fuerzas configurarán un nuevo paisaje internacional en el próximo siglo y obligarán a definir nuevas reglas y esquemas para comprender el desarrollo (Banco Mundial, 1999).

gobiernos locales pueden ser factores decisivos de integración, papel que, al parecer, ya no puede ser desempeñado por el Estado nacional.

- *Representación y gestión políticas.* Los Estados nacionales son demasiado pequeños para controlar los flujos globales de poder, riqueza y tecnología, y demasiado grandes para representar la pluralidad de intereses sociales e identidades culturales. Por el contrario, los gobiernos locales gozan de una mayor capacidad de representación, de mayor legitimidad ante sus gobernados y de mayor flexibilidad en la aplicación de políticas públicas. En otras palabras, tienen un margen de gobernabilidad mayor para enfrentar los retos de la globalización.

La pregunta es hasta qué punto la experiencia descentralista en Colombia ha convertido a los municipios⁷, por un lado, en entes promotores del desarrollo local y la convivencia, y por otro, en articuladores de la economía y la sociedad locales con las exigencias planteadas por la globalización⁸. Esta pregunta es de gran envergadura, si se tiene en cuenta que Colombia ha tenido una larga y profunda tradición centralista. La asunción de responsabilidades por parte de los municipios y su adaptación al nuevo papel (interno y externo) no es cosa que se cumpla de la noche a la mañana. Lo que se intenta examinar en este trabajo es cuánto los gobiernos locales en Colombia han reorientado su gestión hacia el desempeño de las nuevas responsabilidades y cuáles han sido los factores que han facilitado y/o obstaculizado ese cambio de rumbo.

7 En Colombia, la descentralización ha tenido también un énfasis municipalista. Los departamentos merecieron una cierta atención en los debates de la Asamblea Nacional Constituyente de 1991 y, recientemente, han vuelto a ser objeto de debate público a raíz de su lamentable situación financiera. En consecuencia, las reflexiones consignadas en este trabajo se referirán, cuando no se diga lo contrario, a los municipios.

8 Por supuesto, este último aspecto, el de la gestión de lo global, tiene implicaciones diferentes para los entes territoriales en función de su tamaño, su población y, particularmente, del lugar que ocupan en las redes nodales del funcionamiento del capital y de la economía mundial. Retos de muy diferente naturaleza deben enfrentar las grandes ciudades del país (Bogotá, Medellín, Cali, Barranquilla), constituidas ya como áreas metropolitanas de hecho e, incluso, como “ciudades-región”, que los pequeños municipios periféricos situados en todos los rincones del país. Estos últimos, con algunas excepciones por su situación estratégica (por ejemplo, los puertos marítimos) o por su rol económico (municipios industriales, como Bello o Soacha), han de preocuparse fundamentalmente por la primera dimensión de análisis mencionada, a saber, el mejoramiento de la calidad de vida de su población, sin que ello pase necesariamente por una articulación directa de su territorio a las redes del capital internacional.

Dos fases del proceso

El proceso de descentralización en Colombia ha pasado por dos momentos, en cada uno de los cuales la orientación ha sido diferente.

Descentralización y apertura política

En el curso del presente siglo, el gobierno central fue acaparando competencias hasta ese momento ejercidas por los entes territoriales (educación, salud, policía, construcción de caminos, saneamiento básico, deporte, etc.), y restó a estos últimos la capacidad de dar respuesta directa a las demandas de la población. La centralización de competencias estuvo acompañada por una centralización de los recursos: en 1950, la nación concentraba el 58,4% del ingreso público; en 1981, el 79,6%. Los municipios participaban en la distribución del ingreso en un 17,8% en 1950; tres décadas después, su participación era sólo del 9,1%.

A la pobreza fiscal de los municipios se sumaban dos tendencias más: de un lado, la disminución relativa de los ingresos propios y la consecuente dependencia con respecto a las transferencias nacionales. Estas constituían, en 1970, el 9,9% de los ingresos municipales. Una década más tarde, representaban el 20,6%. De otro, la irracionalidad del gasto: los gastos de funcionamiento absorbían en general más del 80% de los presupuestos municipales y dejaban de lado muy pocos recursos para la inversión⁹. En cuanto a éstos últimos, su rasgo principal era la atomización, producto de los compromisos clientelistas de la dirigencia política local.

La incapacidad de las administraciones municipales para dar respuesta a las crecientes demandas de la población fue llevando a esta última a perder confianza en las instituciones municipales y en las autoridades locales. Uno de los factores que contribuyeron a ahondar esta brecha fue la ausencia de canales de participación en la gestión pública. Las juntas administradoras locales habían sido creadas por la reforma constitucional de 1968, pero nadie se había interesado por reglamentarlas. Del resto, el único meca-

9 Dentro de los gastos de funcionamiento, los correspondientes a pago de personal representaban la mayor proporción.

nismo institucional de participación era el voto para elegir concejales cada dos años y, una que otra vez, la realización de cabildos abiertos para ventilar temas de interés local. Algunas normas expedidas durante la década del setenta abrieron puertas a la participación ciudadana, especialmente en el campo de la planeación y el desarrollo comunitario. Sin embargo, su aplicación dependía de la discrecionalidad de los gobernantes y de algunos funcionarios públicos.

Durante la década del setenta y en la primera mitad de los años ochenta se multiplicaron las movilizaciones ciudadanas regionales y locales (Santana, 1983). Entre 1971 y 1985 se realizaron 300 paros cívicos en Colombia, la mayoría de ellos por problemas de servicios públicos, vías, educación y medio ambiente. La mayor parte de los paros se ubicaron en poblaciones de tamaño medio (entre 10.000 y 50.000 habitantes según el censo de 1973), generalmente situadas en la periferia del país. Estas movilizaciones fueron creciendo en número e intensidad y se convirtieron en un factor de desestabilización institucional. Fue esto lo que llevó a algunos sectores de los partidos tradicionales a proponer una reforma de los gobiernos locales que, además de modernizar las administraciones municipales, democratizara el poder municipal y sirviera de válvula de escape a la presión ciudadana. Esta consigna de democratizar el régimen político venía siendo planteada por dirigentes cívicos, por sectores de izquierda y por los grupos guerrilleros que habían aceptado en 1985 dialogar con el Gobierno sobre los problemas de la paz y el desarrollo del país. La descentralización se convirtió, entonces, en un instrumento de apertura política.

El gobierno del presidente Belisario Betancur (1982-1986) preparó dos proyectos de ley, uno sobre régimen departamental y otro sobre régimen municipal. El primero se convirtió en la ley 03 de 1986, reglamentada por el decreto 1222 de 1986. El segundo, en la ley 11 de 1986, reglamentada por el decreto 1333 de 1986 (código de régimen municipal). El Congreso aprobó igualmente el acto legislativo No. 1 de 1986, reformativo de la Constitución, que ordenó la elección popular de alcaldes. Posteriormente, el gobierno del presidente Virgilio Barco expidió los decretos 77 a 81 de 1987, conocidos como estatutos de descentralización, por medio de los cuales se entregó a los municipios un número considerable de competencias en los siguientes campos: agua potable y saneamiento básico; construcción, dotación y mantenimiento de instituciones de primer nivel de atención médi-

ca, de los planteles escolares e instalaciones deportivas y de los centros de bienestar del anciano; asistencia técnica agropecuaria a pequeños productores; adjudicación de baldíos; desarrollo rural integrado en áreas de economía campesina; seguridad alimentaria y programas de inversión en el área rural; adecuación de terrenos urbanos; vivienda popular en cofinanciación con organismos nacionales; parques urbanos declarados monumentos nacionales; construcción, conservación y operación de algunos puertos fluviales; construcción y conservación de vías dentro del perímetro urbano; regulación del transporte urbano; atención a grupos vulnerables (niños y ancianos). Dos leyes posteriores completaron el proceso de descentralización de competencias: la ley 29 de 1989, que entregó a los alcaldes la facultad de nombrar, trasladar, remover y administrar el personal docente de los establecimientos educativos oficiales, y la ley 10 de 1990, que descentralizó el sistema nacional de salud.

La reforma fortaleció los fiscos municipales. Mediante la ley 14 de 1983, la nación cedió a los departamentos los impuestos de timbre nacional para vehículos y consumo de licores y amplió la base tributaria y las tarifas de algunos impuestos municipales. Posteriormente, la ley 12 de 1986 dispuso un incremento progresivo del porcentaje del IVA transferido a los municipios, hasta un 50% en 1992, y un porcentaje adicional para los municipios de menos de 100.000 habitantes, en función de su población y su esfuerzo fiscal.

El acto legislativo No. 1 de 1986, reglamentado mediante la ley 78 del mismo año, ordenó la elección de alcaldes en todos los municipios a partir de 1988. La consulta popular fue reglamentada por la ley 42 de 1989. La reforma introdujo tres mecanismos de participación ciudadana y comunitaria en la gestión pública: las juntas administradoras locales (JAL), la representación de los usuarios en las juntas directivas de los establecimientos que prestan servicios públicos domiciliarios y la contratación comunitaria para la construcción de obras y la prestación de servicios.

Descentralización y apertura económica

La reforma municipal de 1986 fue considerada como una de las más importantes reformas políticas desde la promulgación de la Constitución de 1886.

Sin embargo, su desarrollo tropezó con dificultades financieras, administrativas, políticas y socioculturales, que demostraron rápidamente la necesidad de profundizarla. Fue ése uno de los propósitos que tuvieron en cuenta los constituyentes para redactar la Constitución de 1991.

La nueva Carta Política modificó sustancialmente la estructura del Estado colombiano al definirlo como “un Estado social de derecho, organizado en forma de república unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general” (C.P., Art. 1°).

La coyuntura era bien diferente a la de un lustro atrás¹⁰: el contexto internacional mostraba nuevos rasgos, como los procesos de globalización, cambio tecnológico, transformación de los procesos productivos, transnacionalización del capital, etc. Internamente, el modelo de sustitución de importaciones se había agotado, lo que hacía necesario reorientar la actividad económica, en especial la productiva, y colocarla a tono con las nuevas exigencias del mercado internacional. El país vivía una creciente ola de violencia multiforme y un paradójico contraste entre el ritmo aceptable de crecimiento de la economía y el aumento también notable de los niveles de pobreza.

En esas circunstancias, el presidente Gaviria planteó una propuesta de modernización estatal con una perspectiva particular: lograr que el Estado se acomodara al nuevo ordenamiento establecido por la Constitución de 1991 y a las exigencias del entorno internacional. En lo que respecta a la descentralización y a la reforma política, ya no se trataba tanto de responder a una situación de conflicto regional o de recuperar legitimidades perdidas, como a mediados de la década del ochenta, sino de adecuarse a las exigencias de la apertura económica y la globalización. La idea era contar con un Estado ágil, menos interventor y regulador, menos centralizado, más comprometido con las exigencias de la economía mundial y, sobre todo, más confiado en el mercado como asignador de recursos y abierto a la participación de la sociedad en la gestión pública.

La descentralización adquirió así un nuevo perfil: contribuir a la reducción del tamaño y de la intervención del sector público y crear las condiciones para una acción más libre y dinámica de las fuerzas del mercado. De

10 Ver al respecto Velásquez (1997a).

una estrategia basada en la relegitimación del régimen mediante la apertura política, se hizo el tránsito hacia una estrategia de apoyo a la apertura económica.

El énfasis de la descentralización varió sensiblemente: en lugar de fortalecer los gobiernos locales para que prestaran mejores servicios y se comunicaran más fluidamente con la población, se buscó privatizar los servicios, desregular la acción de los agentes económicos, despolitizar y tecnocratizar la gestión pública bajo el lema de la eficiencia y la eficacia, y controlar el proceso desde el nivel central. Para incrementar la eficiencia y la eficacia, el gobierno de Gaviria adelantó el plan de desarrollo institucional de los municipios. El plan, financiado por el Banco Mundial, no logró, sin embargo, generar mayor capacidad de gestión en las administraciones municipales. En cuanto al manejo centralizado del proceso, el gobierno de Gaviria intentó, a través de las iniciativas legislativas presentadas al Congreso, un control de la descentralización desde el gobierno central. Leyes como la de competencias y recursos (ley 60 de 1993) y la de servicios públicos (ley 142 de 1994) constituyen instrumentos que garantizan una presencia importante del gobierno central en el manejo de las competencias locales.

Descentralización y participación: marco institucional y legal

La Constitución Política de Colombia dedica dos títulos al tema de la descentralización. En el Título XI, sobre la organización territorial, señala que las entidades territoriales (departamentos, municipios, distritos y territorios indígenas)¹¹ gozan de autonomía para gobernarse con autoridades propias, ejercer las competencias que les corresponden, administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones, y participar en las rentas nacionales.

A los departamentos se les asignan funciones administrativas, de coordinación, de complementariedad de la acción municipal, de intermediación entre la nación y los municipios y de prestación de servicios. Deben, además, encargarse de la planificación y la promoción del desarrollo economi-

11 La Constitución definió dos tipos de entidades territoriales: las existentes (municipio, distrito y departamento) y las posibles (territorios indígenas, provincias y regiones).

co y social dentro de su territorio (Art. 298). Para el cumplimiento de dichas funciones, la Constitución ordenó la elección popular de gobernadores. Los municipios, por su parte, son considerados como la unidad fundamental de la división político-administrativa del Estado; a ellos corresponde prestar los servicios públicos que determine la ley, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria y el mejoramiento social y cultural de sus habitantes (Art. 311).

En el título XII, la Constitución contempla las normas sobre el sistema nacional de planeación, la prestación de los servicios públicos y la distribución de competencias y recursos entre la nación y las entidades territoriales.

El Congreso de la República inició, a partir de 1991, la tarea de reglamentar la Constitución y, en particular, los aspectos concernientes a la descentralización y la participación ciudadana en la gestión local. Se inició una “cascada legislativa” que aún no concluye y que deja como saldo un marco legal e institucional complejo -y por momentos enmarañado- en ambos campos. A continuación, se enumeran las principales normas vigentes y se presenta una breve reseña de cada una de ellas. En los siguientes tres capítulos se retomarán algunas de ellas, para examinarlas en más detalle y hacer un balance de su aplicación.

Marco legal e institucional de la descentralización

La Constitución de 1991 ordenó al Congreso expedir la ley orgánica de ordenamiento territorial (LOOT), la cual debe definir la estructura territorial del país, así como el carácter de las entidades territoriales, sus funciones, competencias y recursos. Esa ley, hasta el momento, no ha sido aprobada¹², por lo cual la legislación existente se refiere a aspectos específicos de la gestión territorial, sin contar con un marco de referencia que les dé unidad. Las principales normas en materia de descentralización administrativa y fiscal son, en orden cronológico de expedición, las siguientes:

12 En estos ocho años han sido presentados al Congreso cerca de siete proyectos de LOOT, sin que hayan logrado superar el segundo debate. Hace pocas semanas fue radicado en el Senado un nuevo proyecto.

- *Ley 14 de 1983*. Define el tipo de ingresos tributarios de los departamentos y municipios y fortalece los fiscos municipales mediante la ampliación de su base tributaria y de las tarifas aplicables.
- *Ley 03 de 1986*. Regula la estructura y el funcionamiento de los departamentos. Su decreto reglamentario (1222, de 1986) es conocido como código de régimen departamental.
- *Ley 9 de 1989*. Conocida como ley de reforma urbana. Contiene disposiciones sobre planificación municipal, instrumentos para el manejo y la intervención del suelo urbano por parte del Estado y sobre vivienda de interés social.
- *Ley 3a. de 1991*. Reglamenta la intervención del Estado en el nivel nacional y el territorial, en materia de programas de vivienda popular.
- *Ley 42 de 1993*. Regula los principios, sistemas y procedimientos de control fiscal financiero y los organismos que lo ejercen en los niveles nacional, departamental y municipal. El control fiscal es ejercido por la Contraloría General de la República, las contralorías departamentales y municipales, las auditorías y las revisorías fiscales de las empresas públicas municipales.
- *Ley 60 de 1993*: dicta normas sobre la distribución de competencias entre la nación, los departamentos y los municipios, de conformidad con los artículos 51 y 288 de la Constitución Política, y se distribuyen recursos entre los distintos niveles de la administración pública, según los artículos 356 y 357 de la Constitución Política.
- *Ley 80 de 1993*. Expide el estatuto general de contratación de la administración pública, por medio del cual se disponen las reglas y los principios que rigen los contratos de las entidades estatales en los niveles nacional, departamental y municipal.
- *Ley 99 de 1993*. Crea el Ministerio del Medio Ambiente y reordena el sector público, encargado de la gestión y la conservación del medio ambiente, y los recursos naturales renovables. La ley crea y organiza el sistema nacional ambiental y el consejo nacional ambiental. Reglamenta las corporaciones autónomas regionales en el nivel departamental y las funciones de los municipios y distritos en materia ambiental.
- *Ley 100 de 1993*. Define los principios que orientan el manejo del sistema de Seguridad Social integral en Colombia y reglamenta lo concerniente a la prestación del servicio de salud por parte de entes públicos y privados, las

competencias de la nación y de los entes departamentales y municipales en esa materia y la financiación del sector. La ley combina los principios de competencia y de solidaridad, y mantiene la integralidad en la cobertura y estimula la eficiencia en la organización de los servicios.

- *Ley 115 de 1994.* Regula la educación en los niveles nacional, departamental y municipal. Reglamenta la estructura del servicio educativo en el nivel formal y el no formal, los planes educativos institucionales, el gobierno escolar, la carrera y el escalafón docente, así como los currículos y los planes de estudio y la financiación de la educación. Define las competencias nacionales y territoriales en el manejo de la educación.
- *Ley 128 de 1994.* Es la ley orgánica de las áreas metropolitanas. Contiene normas relacionadas con la creación de dichas áreas, sus órganos de dirección y administración, su patrimonio y rentas y sus actuaciones y formas de contratación.
- *Ley 136 de 1994.* Dicta normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios. Es conocida como la ley de régimen municipal. Establece los principios rectores de la administración municipal, la categorización de municipios, los requisitos para su creación, la composición y las funciones de los concejos municipales, las calidades, inhabilidades y prohibiciones de los concejales, el carácter de los acuerdos aprobados por el concejo; las funciones, calidades, inhabilidades, incompatibilidades y prohibiciones de los alcaldes; la reglamentación de las comunas, los corregimientos y las juntas administradoras locales, los mecanismos de participación comunitaria, las asociaciones de municipios, el control fiscal y las funciones de los personeros municipales. Esta ley ha sido modificada parcialmente por las leyes 166 y 177, de 1994.
- *Ley 141 de 1994.* Reglamenta el fondo nacional de regalías para departamentos y municipios.
- *Leyes 142 y 143 de 1994.* Establecen el régimen de los servicios públicos domiciliarios. Rompe el monopolio estatal de la prestación de los servicios, abre la posibilidad de intervención del sector privado y crea los organismos nacionales de regulación de cada uno de los servicios domiciliarios. Fueron modificadas parcialmente por la ley 286 de 1993.
- *Ley 152 de 1994.* O ley orgánica del plan de desarrollo. Reglamenta el carácter, el contenido, los plazos y las instancias para la elaboración y la

aprobación de los planes de desarrollo a nivel nacional y territorial, y crea el sistema nacional de planeación, conformado por los consejos nacional, departamentales y municipales de planeación, órganos de representación ciudadana de carácter consultivo. Fue modificada parcialmente por la ley 290 de 1996.

- *Ley 358 de 1997.* Reglamenta el Artículo 364 de la Constitución sobre endeudamiento de las entidades territoriales, en el sentido de que éste no podrá exceder su capacidad de pago.
- *Ley 388 de 1997.* Reforma parcialmente la ley 9a. de 1989 y la ley 3a. de 1991. Define normas sobre planes de ordenamiento territorial de los municipios, crea mecanismos para la intervención de los municipios sobre el suelo urbano, introduce los criterios ambientales para la gestión del territorio municipal y define algunos instrumentos para el desarrollo de programas de vivienda de interés social. Es complementaria de la ley 152, de 1994.

Marco legal de la participación en la gestión pública en el nivel territorial

La Constitución de 1991 amplió las posibilidades de participación de los colombianos en la vida pública en los niveles nacional y territorial, mediante la ratificación de mecanismos ya existentes, como en el caso de las juntas administradoras locales, creadas por la Reforma Constitucional de 1968 y reglamentadas por la ley 11, de 1986, o la creación de nuevas instancias y mecanismos de intervención ciudadana. Las principales normas expedidas sobre esos aspectos son las siguientes¹³:

- *Ley 10 de 1990.* Crea los comités de participación comunitaria en salud (CPC), como órganos de consulta, iniciativa, fiscalización y gestión del sistema de seguridad social en salud.
- *Ley 62 de 1993.* Crea las comisiones municipales de policía y participación, encargadas de proponer políticas y mecanismos que garanticen

13 El mejor compendio de normas sobre participación a nivel local es el de González (1995), en el cual me apoyo para esta síntesis.

una orientación ética, civilista, democrática, educativa y social en la relación policía/comunidad.

- *Ley 80 de 1993.* Abre la posibilidad de que los ciudadanos ejerzan control sobre los contratos que celebren las entidades estatales. Los ciudadanos y sus organizaciones pueden denunciar las contravenciones a dichos contratos en la ejecución de obras o en la prestación de servicios.
- *Ley 99 de 1993.* Autoriza la realización de audiencias públicas para discutir problemas de medio ambiente que afectan a la comunidad. Igualmente, ratifica el derecho ciudadano a solicitar información en relación con situaciones que deterioren su entorno.
- *Ley 100 de 1993.* Ratifica la existencia de los CPC, autoriza la participación de la comunidad en las instituciones prestadoras de servicios de salud, crea las veedurías comunitarias en salud, posibilita la creación de alianzas o asociaciones de usuarios y la creación de empresas solidarias prestadoras del servicio de salud.
- *Ley 101 de 1993.* Crea los comités municipales de desarrollo rural, como instancia de concertación de programas entre las administraciones municipales y las organizaciones campesinas.
- *Ley 115 de 1994.* Crea los foros educativos distritales y municipales y las juntas municipales de Educación.
- *Ley 128 de 1994.* Ordena la realización de consultas populares municipales previas a la conformación de áreas metropolitanas o a su transformación en distritos.
- *Ley 130 de 1994.* Reglamenta los partidos políticos. Señala el derecho de todos los ciudadanos a constituir partidos y movimientos políticos y a difundir sus ideas y programas.
- *Ley 131 de 1994.* *Ley del voto programático:* obliga a los alcaldes y gobernadores a inscribir su programa de gobierno y crea los mecanismos para la revocatoria de su mandato.
- *Ley 134 de 1994.* *Ley de instituciones y mecanismos de participación.* Define una serie de mecanismos de participación política, entre los cuales cabe destacar, en el nivel municipal, los siguientes:
 - La iniciativa popular legislativa para el estudio y la aprobación de acuerdos en el concejo municipal o de resoluciones en las juntas administradoras locales.
 - El cabildo abierto.

- La revocatoria del mandato de alcaldes y gobernadores.
- La consulta popular municipal.
- El referendo para la aprobación de proyectos de acuerdo o la derogación de normas existentes.

La Ley creó el fondo de participación ciudadana con el ánimo de promover, difundir y hacer efectiva la participación, a través de programas de divulgación, de los mecanismos de participación, capacitación a la comunidad, investigación, seguimiento y evaluación de procesos participativos.

- *Ley 136 de 1994*. El capítulo sobre participación comunitaria define las siguientes formas e instancias de participación de los ciudadanos en la gestión local:
 - Vinculación al desarrollo municipal: las organizaciones comunitarias podrán contratar con la administración municipal la prestación de servicios o la ejecución de obras públicas a su cargo.
 - Juntas de vigilancia: las organizaciones comunitarias podrán constituir las para velar por la gestión y la correcta prestación de los servicios públicos.
 - Citación a funcionarios: las juntas de vigilancia podrán citar a los funcionarios públicos a sus reuniones para que informen sobre la prestación de los servicios.
 - Formación ciudadana: los alcaldes deberán disponer de los recursos necesarios para adelantar procesos de formación y capacitación de los ciudadanos sobre los valores democráticos, los derechos ciudadanos y la participación en la gestión pública.
 - Juntas administradoras locales: son instancias de representación en las distintas comunas y corregimientos, elegidas por sufragio universal. Sus funciones son presentar proyectos de acuerdos al concejo municipal, recomendar la aprobación de impuestos y contribuciones, promover la participación ciudadana, fomentar la microempresa, colaborar en la defensa de los derechos ciudadanos, opinar sobre la conveniencia de partidas presupuestales para su territorio, convocar audiencias públicas y cabildos abiertos, proponer planes de inversión y distribuir partidas globales con sujeción a los planes de desarrollo del municipio.

- *Ley 142 de 1994.* Crea los comités de desarrollo y control social de los servicios públicos domiciliarios, conformados por usuarios de los servicios. Tienen funciones de fiscalización y de iniciativa ante las empresas prestadoras de servicios. Reglamenta, además, la participación de los vocales de los comités de desarrollo y control social en las juntas directivas de las empresas oficiales de servicios públicos.
- *Ley 152 de 1994.* Crea los consejos departamentales, municipales y distritales de planeación, como órganos de consulta y fiscalización de los planes de desarrollo y de ordenamiento territorial.
- *Ley 388 de 1997.* Facilita la participación ciudadana en el ordenamiento del territorio, a través de la celebración de audiencias públicas, el derecho de petición, el ejercicio de la acción de cumplimiento, la intervención en la formulación, la ejecución y el seguimiento de los planes de ordenamiento territorial y en los procesos de otorgamiento o suspensión de licencias urbanísticas. Crea el consejo consultivo de ordenamiento territorial.
- *Ley 393 de 1997.* Estipula que toda persona podrá acudir ante la autoridad judicial para hacer efectivo el cumplimiento de normas aplicables con fuerza material de ley o de actos administrativos.

Relaciones entre los diferentes niveles de gobierno

Puede hablarse de dos tipos de relaciones intergubernamentales: verticales y horizontales. Las primeras aluden al tipo de coordinación y jerarquización entre la nación y los entes territoriales. Las segundas se refieren a las relaciones entre entidades territoriales de un mismo nivel.

Relaciones verticales

Estas relaciones están definidas en la Constitución y fueron reglamentadas, en lo fundamental, por la ley 60 de 1993 sobre distribución de competencias y recursos¹⁴. Según la ley, a la nación, además de sus obligaciones en

¹⁴ Otras leyes podrían ser contempladas en este sentido; por ejemplo, la ley orgánica de planeación (ley 152 de 1994) y la de desarrollo territorial (ley 388 de 1997). Sin embargo, por razones de espacio, no serán examinadas en este documento.

materia de políticas macroeconómicas, defensa nacional y relaciones internacionales, le corresponde formular las políticas y los objetivos de desarrollo, administrar fondos especiales de cofinanciación, organizar y desarrollar programas de crédito, dictar las normas científico-administrativas para la organización y la prestación de los servicios, impulsar, coordinar y financiar campañas y programas nacionales en materia educativa y de salud, asesorar y prestar asistencia técnica y administrativa a las entidades territoriales y a sus instituciones de prestación de servicios, distribuir el situado fiscal, vigilar el cumplimiento de las políticas, ejercer labores de vigilancia de la educación y la salud y diseñar criterios para su desarrollo en los departamentos, distritos y municipios; ejercer la supervisión y la evaluación de los planes y programas y, en especial, de la utilización o destinación de las cesiones y participaciones y de los grados de cobertura y calidad de los servicios, informar a la comunidad sobre estos resultados, y promover ante las autoridades competentes las investigaciones que se deriven de las actuaciones de los funcionarios.

Por su parte, los departamentos tienen el encargo de administrar los recursos cedidos por la nación; planificar los aspectos relacionados con sus competencias para los sectores de educación y salud¹⁵ y ejercer funciones de coordinación, subsidiariedad y concurrencia relacionadas con las competencias municipales; actuar como instancia de intermediación entre la nación y los municipios, para los fines del ejercicio de las funciones que son competencia de la nación; asesorar y prestar asistencia técnica, administrativa y financiera a los municipios y a las instituciones de prestación de servicios; realizar la evaluación, el seguimiento y el control de la acción municipal y pro-

15 En materia de educación, los departamentos deben dirigir y administrar directa y conjuntamente con sus municipios la prestación de los servicios educativos estatales en los niveles de preescolar, básica primaria y secundaria, y media, participar en su financiación y cofinanciación y en las inversiones de infraestructura y dotación; administrar, programar y distribuir los recursos del situado fiscal, promover y evaluar la oferta de capacitación y actualización de los docentes y facilitar el acceso a la capacitación de los docentes públicos vinculados a los establecimientos educativos del área de su jurisdicción; regular, en concurrencia con los municipios, la prestación de los servicios educativos estatales, ejercer la inspección, la vigilancia, la supervisión y la evaluación sobre ellos, incorporar a las estructuras y, a las plantas departamentales, las oficinas de escalafón, los fondos educativos regionales, los centros experimentales piloto y los centros auxiliares de servicios docentes y asumir las competencias relacionadas con currículo y materiales educativos. En el sector salud, deben dirigir el sistema seccional de salud, realizar las acciones de fomento de salud, prevención de la enfermedad, financiar y garantizar la prestación de los servicios de tratamiento y rehabilitación correspondientes al segundo y al tercer nivel de atención de la salud de la comunidad, ejecutar campañas nacionales,

mover ante las autoridades competentes las investigaciones disciplinarias a que haya lugar.

Los municipios tienen competencias en los campos de la educación y la salud¹⁶; deben asegurar la prestación de los servicios de agua potable, alcantarillado, soluciones de tratamiento de aguas y disposición de excretas, aseo urbano y saneamiento básico rural, directamente o en asociación con otras entidades públicas, comunitarias o privadas, o mediante contratación con personas privadas o comunitarias; deben, además, ejercer la vigilancia y el control de las plazas de mercado, los centros de acopio o mataderos públicos o privados; ejercer vigilancia y control del saneamiento ambiental y de los factores de riesgo del consumo, los cuales podrán realizarse en coordinación con otros municipios o con el departamento. En materia de vivienda, deben promover y apoyar programas, con la cooperación del sector privado, comunitario y solidario, y otorgar subsidios para la vivienda de interés social, de conformidad con los criterios de focalización definidos por el go-

financiar los tribunales seccionales de ética profesional, ejercer los controles a los medicamentos y a los alimentos, concurrir a la financiación de la prestación de los servicios a cargo de los municipios cuando éstos no estén en capacidad de asumirlos, financiar las inversiones necesarias en infraestructura y dotación y asegurar su mantenimiento, garantizar la operación de la red de servicios y el sistema de referencia y contrarreferencia de pacientes entre todos los niveles de atención, programar la distribución de los recursos del situado fiscal por municipio, registrar las instituciones prestadoras de salud y definir su naturaleza jurídica y, finalmente, asumir la prestación de los servicios de primer nivel en los municipios que no hayan asumido su prestación descentralizada. Además, el departamento es el encargado de otorgar subsidios a la demanda de la población de menores recursos en las áreas de educación y salud, y de promover y fomentar la participación de las entidades privadas, comunitarias y sin ánimo de lucro en la prestación de los servicios, excepto en educación.

- 16 Les corresponde, en materia educativa, administrar los servicios estatales de educación preescolar, básica primaria y secundaria y media, financiar las inversiones necesarias en infraestructura y dotación, asegurar su mantenimiento y participar con recursos propios y con las participaciones municipales en la financiación de los servicios educativos estatales y en la cofinanciación de programas y proyectos educativos; finalmente, ejercer la inspección, la supervisión y la evaluación de los servicios educativos estatales. En el sector salud, les compete dirigir el sistema local de salud, realizar las acciones de fomento de salud y prevención de la enfermedad, asegurar y financiar la prestación de los servicios de tratamiento y rehabilitación del primer nivel de atención de la salud de la comunidad, directamente o a través de contratos con entidades públicas, comunitarias o privadas; prestar servicios correspondientes al segundo y al tercer nivel de atención de salud, siempre y cuando su capacidad científica, tecnológica, financiera y administrativa se lo permita y garanticen debidamente la prestación de los servicios y las acciones de salud que les corresponden, previo acuerdo con el respectivo departamento; financiar la dotación, la construcción, la ampliación, la remodelación y el mantenimiento integral de las instituciones de prestación de servicios a cargo del municipio; las inversiones en dotación básica, la construcción y el mantenimiento integral de los centros de bienestar del anciano.

bierno nacional. Además, es competencia de los municipios otorgar subsidios a la demanda para la población de menores ingresos en todas las áreas de competencia municipal, promover y fomentar la participación de las entidades privadas, comunitarias y, sin ánimo de lucro, en la prestación de todos estos servicios. En el sector agropecuario, promover y participar en proyectos de desarrollo del área rural campesina y prestar asistencia técnica agropecuaria a los pequeños productores de su jurisdicción.

En materia de recursos, los ingresos propios de las entidades territoriales siguen regidos por la ley 14 de 1983. El sistema de transferencias fue reformado por la Constitución de 1991 y reglamentado por la ley 60, de 1993. La base actual de cálculo son los ingresos corrientes de la nación¹⁷. Existen dos tipos de transferencias: el situado fiscal y la participación en los ingresos corrientes de la nación (PICN).

El situado fiscal es trasladado a los departamentos y distritos para financiar los gastos de educación y salud. Un 15% del situado fiscal se distribuirá por partes iguales entre los departamentos, el distrito capital y los distritos especiales. El 85% restante se asignará en proporción al número de usuarios actuales y potenciales de los servicios mencionados, al tener en cuenta el esfuerzo fiscal ponderado¹⁸ y la eficiencia administrativa de la respectiva entidad territorial. Estos porcentajes de distribución pueden ser revisados cada cinco años. El 75% del situado fiscal será destinado a gastos en educación y el 25%, a gastos en salud.

En cuanto a la PICN, el Art. 357 de la Constitución establece su distribución así: un 60% en proporción directa al número de habitantes con NBI y al nivel relativo de pobreza de los habitantes del respectivo municipio. El 40%, en función de la población total, la eficiencia fiscal y administrativa y el progreso mostrado en calidad de vida. Un porcentaje de esta parte (5%) se asigna a los municipios con menos de 50.000 habitantes. Igualmente, un 1,5% de la participación se destinará a los municipios cuyos territorios limiten con la ribera del río Magdalena. La PICN se incrementará anualmente, hasta alcanzar, como mínimo, el 22% de los ICN en 2002.

17 Estos ingresos están conformados por los ingresos tributarios y los no tributarios, con excepción de los recursos de capital.

18 El esfuerzo fiscal es entendido como la relación entre el gasto per cápita de dos vigencias fiscales sucesivas aplicado a salud y educación, y ponderado en forma inversa al ingreso per cápita de la entidad territorial respectiva. El esfuerzo fiscal se ponderará en relación inversa al desarrollo socioeconómico.

Los municipios deben asignar estos recursos según la siguiente pauta: 30% para educación, 25% para salud, 20% para agua potable y saneamiento básico, cuando no se haya cumplido la meta de cobertura del 70% de la población con agua potable; 5% en educación física, recreación, deporte, cultura y aprovechamiento del tiempo libre, y 20% de libre inversión. A las áreas rurales se destinará, como mínimo, un porcentaje equivalente a la proporción de la población rural sobre la población total del municipio. En aquellos municipios donde la población rural represente más del 40%, deberá invertirse un 10% más en el área rural. Los resguardos indígenas pueden participar en la distribución de esta transferencia.

Otros mecanismos de financiación de las entidades territoriales son las regalías y la cofinanciación. Los municipios y departamentos en cuyo territorio se adelante la explotación de recursos naturales no renovables, así como los puertos marítimos y fluviales por donde se transporten dichos recursos o productos derivados de los mismos, tienen derecho a participar en las regalías y compensaciones. La Constitución creó el fondo nacional de regalías, reglamentado mediante la ley 141 de 1994, con los ingresos que no sean asignados a los departamentos y municipios. Con estos fondos, se realizarán proyectos de promoción de la minería, de preservación del ambiente y se financiarán proyectos regionales de inversión, definidos como prioritarios en los planes de desarrollo de las respectivas entidades territoriales. En materia de cofinanciación, el gobierno nacional creó, mediante el decreto 2132, de 1992, el sistema de cofinanciación de proyectos. El mecanismo es selectivo, pues requiere de la formulación de proyectos por parte de las entidades territoriales interesadas, y puede ser dirigido por el gobierno central hacia aquellos sectores que considere prioritarios. Fueron creados tres fondos: el fondo de inversión social (FIS), el fondo de inversión rural (FIR) y el fondo de infraestructura vial y urbana. El actual gobierno ha venido desmontando este sistema.

Las relaciones verticales deben ceñirse a tres principios establecidos en la ley:

- El principio de *coordinación*: las autoridades municipales, en el momento de ejercer sus competencias, deben coordinar su actuación con la de las autoridades correspondientes a otros niveles de la administración pública.

- El principio de *conurrencia*: cuando sobre una materia se asignen a los municipios competencias que se debe desarrollar en relación con otras entidades territoriales, deberán ejercerlas de manera que su actuación no se prolongue más allá del límite fijado en la norma correspondiente, y buscar, siempre, el respeto de las atribuciones de las otras entidades.
- El principio de *subsidiariedad*: cuando, por razones diversas, un municipio no puede ejercer una competencia o prestar un servicio, las entidades territoriales de nivel superior y de mayor capacidad deberán contribuir transitoriamente a su gestión, por solicitud del respectivo municipio.

Relaciones horizontales

La ley 128 de 1994 reglamentó las áreas metropolitanas. Éstas son entidades administrativas formadas por dos o más municipios, integrados alrededor de un municipio núcleo, vinculados entre sí por estrechas relaciones de orden físico, económico y social, que, para la programación y la coordinación de su desarrollo, y para la racional prestación de sus servicios públicos, requieren de una administración coordinada. Tienen personería jurídica, patrimonio propio, autonomía administrativa y autoridades y régimen especial. La ley define sus formas de constitución, sus órganos de administración y dirección (la junta metropolitana, el alcalde metropolitano y el gerente) y crea el consejo metropolitano de planificación, como organismo asesor de las autoridades del área metropolitana para la elaboración y la evaluación de los planes del área.

Otra figura creada por la reforma constitucional de 1968 fue la de las asociaciones de municipios. La ley 136, de 1994, estipula que “dos o más municipios de uno o más departamentos podrán asociarse para organizar conjuntamente la prestación de servicios públicos, la ejecución de obras o el cumplimiento de funciones administrativas, procurando eficiencia y eficacia en los mismos, así como el desarrollo integral de sus territorios y colaborar mutuamente en la ejecución de obras públicas” (Art. 148).

Las asociaciones son entes administrativos de derecho público que se rigen por sus propios estatutos. En todos los casos, son producto de un acto voluntario. Se conforman mediante convenio suscrito por los alcaldes, previa autorización de los respectivos concejos.

Un grupo de municipios de un mismo departamento puede constituir provincias, con el carácter de entidades territoriales. Los departamentos podrán delegar en ellas las competencias y los recursos necesarios. Las provincias gozan de autonomía para la elección de sus autoridades y para el manejo de competencias y recursos.

En el nivel departamental, según el código de régimen departamental, dos o más departamentos pueden asociarse para la prestación de servicios o para la ejecución de proyectos. De otra parte, la ley 76, de 1985, creó los consejos regionales de planificación económica y social (CORPES) como entidades coordinadoras de la planificación y el presupuesto de inversión de la nación en los departamentos. Tienen también funciones en materia de desarrollo institucional. Los CORPES pueden convertirse en regiones de planificación y, si es el caso, en entidades territoriales. Finalmente, la Constitución creó las regiones como entes territoriales, constituidas por dos o más departamentos contiguos, con autonomía político-administrativa, autoridades, competencias e ingresos propios. Su existencia, como la de las provincias, depende de la expedición de la ley orgánica de ordenamiento territorial.

Una forma adicional de cooperación horizontal es la creación de zonas de frontera: los municipios y departamentos localizados en áreas fronterizas pueden celebrar directamente convenios con las entidades territoriales recíprocas de un país vecino, con el fin de definir y ejecutar programas de cooperación e integración, especialmente en los campos del desarrollo comunitario, la prestación de servicios y la protección del medio ambiente.

Balance

Las relaciones intergubernamentales horizontales se han desarrollado de manera precaria en Colombia. Aunque el fenómeno metropolitano constituye, hoy en día, uno de los hechos más destacados de la transformación de la malla urbana en el país, son muy pocas las experiencias de conformación de áreas metropolitanas con base legal. Solamente dos o tres conglomerados se han acogido a esta figura (Medellín y Pereira, entre los más destacados). Las asociaciones de municipios son más frecuentes, especialmente entre pequeñas localidades que han encontrado, en la cooperación, una forma de re-

solver, con mayor éxito en unos casos y con menor en otros, sus problemas, especialmente en la prestación de servicios de infraestructura (agua, alcantarillado, etc.). Las restantes figuras legales no han sido puestas en práctica por una sola razón: dependen de la expedición de la ley orgánica de ordenamiento territorial o de leyes ordinarias (por ejemplo, las zonas de frontera), las cuales aún no han sido aprobadas por el Congreso de la República.

Pero, fuera de este motivo de orden jurídico, ¿qué es lo que explica esta precariedad de experiencias en materia de cooperación horizontal? Todo parece indicar —ésta es apenas una hipótesis— que las autoridades territoriales, especialmente las municipales, manejan una noción bastante estrecha y rígida de autonomía municipal. Existe el temor de asociarse, pues se cree que ello implicaría pérdida de autonomía política, una autonomía que ha costado muchos sacrificios mantener frente al gobierno central y que podría diluirse en figuras asociativas. Es el caso de las áreas metropolitanas. Los municipios pequeños se resisten a formar parte de ellas, pues creen que las grandes ciudades terminan concentrando el poder de decisión y ejerciéndolo en función de su interés particular y no del conjunto de los asociados. Por ello, prefieren mantenerse por fuera de la figura y “negociar” sus relaciones a partir de convenios *ad hoc* de cooperación que no los “aten” a figuras legales.

En lo que respecta a las relaciones de tipo vertical, la problemática es otra. En efecto, pueden señalarse cuatro problemas centrales que apuntan en una sola dirección; a saber: el peso significativo que mantiene el gobierno central en la gestión del desarrollo local:

- La *capacidad de gestión de los entes municipales* para el ejercicio de sus competencias y el manejo de recursos. Aunque los municipios, en general, han logrado enfrentar con cierto grado de éxito —no sin dificultades— la prestación de servicios (tanto en calidad como en cobertura), como lo demostró el estudio del Banco Mundial (1995) sobre el tema, también es cierto que muchos de ellos, en particular los más pequeños, tienen una gran dificultad para ejercer algunas competencias, que implican algún grado de complejidad técnica (administrativa o financiera); por ejemplo, planificación territorial, asistencia técnica agropecuaria, manejo del medio ambiente, educación y salud. El proceso habría sido más fluido si la asignación de competencias se hubiera hecho de manera diferencial, según categorías de municipios. Los municipios peque-

ños, generalmente pobres en recursos financieros y humanos, no cuentan con la base técnica para el ejercicio de ciertas competencias, lo que ha generado problemas de frustración de expectativas de la comunidad. El gobierno nacional desarrolló, desde 1992, un programa de fortalecimiento institucional que no logró aumentar la capacidad de gestión de los municipios (Velásquez, 1995). Ante esta debilidad, queda el campo abierto para que el gobierno nacional intervenga en la vida local a través de programas de inversión cuya orientación y financiación maneja, independientemente de los planes locales y regionales.

- El *clientelismo* como modelo de gestión pública. No hay que olvidar, además, que durante muchos años el clientelismo ha sido la forma dominante de estructuración de la gestión municipal. La lógica del intercambio de lealtades políticas por favores sigue dominando el escenario de las prácticas políticas locales, lo que produce un impacto negativo sobre el uso de los dineros públicos y sobre la eficacia de las administraciones municipales en la asignación de recursos. El uso deficiente de los recursos públicos, que se desprende de esta lógica clientelista, constituye uno de los argumentos principales del gobierno central para mantener un control normativo y financiero sobre la gestión local, lo que genera asimetrías en la relación entre ambos niveles de la administración pública.
- *Deficiencias normativas*. La legislación vigente ha fragmentado excesivamente las funciones entre los distintos niveles de gobierno. Es el caso de la educación: los tres niveles deben formular planes educativos y no existen mecanismos de coordinación entre esas acciones. En segundo lugar, existe falta de claridad en la asignación de competencias por niveles. La ley 60/93, en lugar de aclarar el tema, lo volvió más confuso. Incluso, los principios de coordinación, de concurrencia y de subsidiariedad han contribuido a crear conflictos de competencias. En tercer lugar, las normas son rígidas: por ejemplo, la ley 60/93 establece porcentajes obligatorios de asignación de recursos de transferencia a sectores específicos, sin consideración de las necesidades locales. Finalmente, hay contradicciones entre las normas. La ley 60/93 presenta incongruencias con la ley 100 del mismo año, en el tema de la salud. La primera se orienta al financiamiento de la oferta, esto es, a garantizar el cubrimiento de los gastos del sistema nacional de salud, mientras que la

segunda se orienta a la demanda, con el objetivo de garantizar a la población el acceso a los servicios básicos de salud.

- La mayor parte de estas imperfecciones de la Ley se derivan del tipo de modelo de descentralización implantado en Colombia, un híbrido entre el modelo del agente principal y el de elección pública local (Kure, 1995). Ello ha impedido precisar las responsabilidades de cada nivel y coordinar las fuentes de financiación de los presupuestos, por lo cual el nivel central impone, a los entes territoriales, especialmente a los municipios, una serie de complejidades y requisitos que desbordan la capacidad local y abren la puerta a su injerencia en el ejercicio de las competencias territoriales¹⁹.
- La *injerencia del gobierno central* en la gestión regional y local. Éste es el problema principal que enfrenta el proceso de descentralización en el momento actual. El gobierno central sigue –y quiere seguir– interviniendo en la definición de políticas relacionadas con los campos de competencia regional y local, y goza de un gran poder de control de los recursos, a través de las inversiones de las entidades nacionales, de las transferencias y de los recursos de crédito y cofinanciación. Ello ha generado tensiones entre los municipios y el poder central, como las que se perciben actualmente. Los primeros alegan escasez de recursos, mientras el segundo teme que los municipios los malgasten en razón de su baja capacidad de gestión, de la corrupción y de la vigencia de modelos clientelistas de asignación de recursos. En ese sentido, nos acercamos a un modelo de descentralización paradójicamente “centralista”, en el cual el nivel central de la administración sigue teniendo la iniciativa y un importante poder de decisión sobre materias que son de resorte local o regional. La ausencia de la ley de ordenamiento territorial tiene mucho que ver con estos conflictos, dado que no existen marcos normativos de referencia que establezcan los límites de acción de cada uno de los niveles de la administración pública. Pero también incide el temor del gobierno central de desprenderse de atribuciones y de recursos que ya no le pertenecen, pues hacen parte del fuero de los entes subnacionales, los

19 Un ejemplo de los condicionamientos impuestos por el gobierno central es la certificación de departamentos y municipios por el Ministerio de Educación para que puedan manejar los dineros transferidos para tal efecto. Los requisitos exigidos para dicha certificación no han sido cumplidos por buen número de departamentos y por la gran mayoría de municipios del país.

cuales podrían reportarle legitimidad y control político (como en el caso del programa Red de Solidaridad Social, durante la administración del presidente Samper, o de la unificación del calendario electoral y el recorte de las transferencias, propuestos por el presidente Pastrana).

Gestión fiscal y financiera²⁰

Los recursos de las entidades territoriales han aumentado de manera significativa, especialmente a partir de la expedición de la ley 60, de 1993: en 1994, representaban el 5,5% del PIB, frente al 2,6% en 1980. Entre 1980 y 1997, las transferencias del gobierno central a las entidades territoriales pasaron, como proporción del PIB, del 2,3% al 5%, mientras que los ingresos tributarios de municipios y departamentos pasaron, en el mismo período, del 1,9% al 2,7%. Estas cifras sugieren dos fenómenos relevantes, en el caso de los municipios: de un lado, que las transferencias han pesado más que los ingresos propios en el crecimiento del total de sus ingresos; de otro, que no ha habido pereza fiscal en los municipios. Sus ingresos tributarios registraron un crecimiento real del 10% entre 1993 y 1994, comparado con un crecimiento real promedio anual del 7% entre 1990 y 1993, y del 6,4% en la década del ochenta. En 1990, los ingresos tributarios municipales representaron el 1,03% del PIB; en 1997, el 1,69%.

Este incremento de los recursos fortaleció, en términos reales, la capacidad de gasto de los municipios. ¿Qué tendencias ha mostrado ese gasto? En primer lugar, creció: pasó, del 2,5%, al 6,3% del PIB entre 1990 y 1997. En segundo lugar, se redujo el peso de los gastos de funcionamiento y aumentó el de las inversiones: en 1980, los gastos de inversión apenas llegaban al 18% del total de los gastos municipales, mientras que diez años más tarde llegaron a ser el 42%. La inversión ha crecido en los municipios, especialmente en los más pequeños. Entre 1990 y 1995, aumentó en un 50%, a la par que los gastos de funcionamiento tendieron a reducirse.

Sin embargo, la mayor autonomía de los municipios en materia de endeudamiento y el mayor soporte representado en las transferencias hicieron duplicar, en el período 1993-1995, el pago de intereses, especialmente en

20 Este capítulo hace referencia -cuando no se diga lo contrario- a la gestión financiera municipal.

los municipios de mayor tamaño (Ospina y Gutiérrez, 1996). El dato preocupante es el crecimiento del déficit a partir de 1993, especialmente en los municipios de más de 100.000 habitantes: en ese año, representaba el 0,07% del PIB; al año siguiente, ascendió al 0,35%. En otras palabras, los mayores niveles de gasto se explican fundamentalmente por un mayor endeudamiento, especialmente en los municipios de más de 100.000 habitantes (sólo ocho ciudades son responsables del 60% del total de las deudas). Incluso, estos municipios están destinando cerca de un tercio de las transferencias para pagar la deuda.

El mayor gasto de los municipios, en estos últimos años, no se debió tanto al incremento en los ingresos tributarios, el cual ha sido real, sino a un aumento de las transferencias y, sobre todo, de su deuda. Paralelamente, han experimentado un deterioro de su capacidad de ahorro y, como consecuencia, de su capacidad de pago, lo que comienza a llevarlos a una situación de déficit crónico.

Un aspecto importante es la destinación dada a las transferencias. Como se sabe, la ley 60/93 define unos porcentajes mínimos de inversión por sectores que obligan a todos los municipios. Los datos de planeación nacional sobre el uso de las transferencias, entre 1994 y 1997, dejan conclusiones claras al respecto: en la gran mayoría de los municipios (con menos de 500.000 habitantes), los topes en educación, salud y agua potable no fueron alcanzados, mientras que, en todos ellos, fue superado el tope en recreación y deporte y en el rubro "otros". Un caso bien evidente es el de las grandes ciudades (más de 500.000 habitantes), que sólo invirtieron el 5,1% en agua potable y saneamiento básico, cuando el porcentaje por ley es del 20%. Los alcaldes, en síntesis, han tenido que violar la norma para cumplir con compromisos de inversión prioritarios en sus localidades.

Algunos de estos resultados llevaron a los dos últimos gobiernos, en cabeza de sus ministros de Hacienda, a plantear una reforma de las finanzas municipales. El ex-ministro Guillermo Perry propuso que los entes territoriales se responsabilizaran más del ejercicio de sus competencias y fortalecieran sus rentas propias. Igualmente, planteó la reforma del sistema de transferencias y del régimen de endeudamiento de los entes territoriales. En su opinión, las transferencias habían aumentado el déficit fiscal de la nación y amenazaban la estabilidad macroeconómica del país. El hecho de que estuvieran "amarradas" a los ingresos corrientes implicaba la pérdida, para el go-

bierno nacional, de grados de libertad en el manejo de la política fiscal, un instrumento clave para estabilizar la economía. El ex-ministro propuso que las transferencias se definieran como un porcentaje del PIB y no de los ingresos corrientes. Finalmente, creía que era necesario fijar un marco regulatorio del endeudamiento territorial, a fin de evitar desbordes que afectasen negativamente el presupuesto municipal. La propuesta era que el endeudamiento de las entidades territoriales no excediera su capacidad de pago, definida ésta en función de su capacidad de ahorro.

El actual Ministro de Hacienda, Juan Camilo Restrepo, ha expuesto argumentos y propuestas similares a las de su antecesor. Con base en la idea de que las transferencias son la principal causa del agudo déficit fiscal de la nación, plantea la necesidad de frenar su crecimiento, y mantener como base los ingresos corrientes, pero al aplicar un porcentaje equivalente a la tasa de inflación proyectada para cada año. Además, ha formulado una serie de iniciativas para sanear las finanzas, y limitar los gastos de funcionamiento de los entes territoriales y para aumentar la base de tributación en el nivel local y departamental. Presentó, igualmente, una iniciativa legislativa para resolver el problema del pasivo pensional de municipios y departamentos.

Sobre el punto de competencias y recursos propios, es fácil ponerse de acuerdo con los ministros, si de lo que se trata es de fortalecer el proceso descentralista y la autonomía de las entidades territoriales. Habrá que reformar la ley 60/93 para redefinir las competencias entre los distintos niveles de la administración pública y flexibilizar el uso de las transferencias. Asimismo, es importante desarrollar instrumentos legales que impidan el despilfarro y el deterioro creciente de los presupuestos de municipios y departamentos²¹ y estimularlos a que mejoren aún más su recaudación.

Los otros dos puntos (transferencias y endeudamiento) tocan los temas de la autonomía territorial y la factibilidad de incrementar la inversión, para satisfacer demandas de la población. Son asuntos cruciales de la descentralización. El excesivo endeudamiento de municipios y departamentos puede poner en serio riesgo las finanzas de las entidades territoriales y del gobierno nacional. Por ello, es preciso aplicar los mecanismos de control es-

21 En el proyecto de ley sobre saneamiento de las finanzas territoriales, el Ministro de Hacienda demuestra con cifras que la mayoría de los municipios y departamentos están gastando más de lo que reciben como rentas propias y, para reducir el déficit, se están endeudando. Esto puede conducir a una situación financiera sin salida en el corto plazo.

tablecidos por la ley para crear una autodisciplina en las autoridades locales y regionales en materia de endeudamiento.

El punto de las transferencias es el que toca más profundamente la sensibilidad de gobernadores y, sobre todo, de alcaldes. Ante todo, hay que señalar que la argumentación de ambos ministros es equivocada. La comisión de racionalización del gasto público ha mostrado que, si bien las transferencias territoriales han contribuido a incrementar el gasto público, no son ellas el único –ni el principal– factor de desestabilización macroeconómica. Tienen un peso significativo en el gasto (27,4% en 1996), pero existen otros sectores que también son responsables del nivel de gasto, especialmente los de justicia, defensa y seguridad (crecimiento real de 9,1% anual, mayor que el PIB), deuda pública (más del 24% del gasto en 1996) y empleo público. La solución al déficit implicaría, entonces, no tanto una reducción de las transferencias, que son un mecanismo redistributivo en el interior de las finanzas públicas, sino una reducción del gasto central. Ello no significa que no se pueda modificar el sistema vigente de transferencias. Pero esa modificación, cualquiera que sea, debe redundar en un fortalecimiento, y no en un debilitamiento, del proceso de descentralización.

Las propuestas del gobierno producen resistencia no sólo porque implican un debilitamiento de los fiscos territoriales, sino porque esconden su verdadero propósito, a saber: la centralización de la capacidad de inversión, especialmente en programas sociales. Lo que quiere el gobierno nacional es acaparar los recursos para llenar metas del plan de desarrollo y, en el momento actual, reservarse un margen de maniobra en el proceso de negociación de la paz con los grupos insurgentes.

Esta polémica no puede, sin embargo, relegar a un segundo plano la discusión sobre la eficiencia del gasto en el nivel territorial. La gestión financiera en departamentos y municipios sigue estando determinada por los modelos clientelistas de manejo del erario público. La repartición de cargos burocráticos, de contratos, y la realización de proyectos como forma de pagar lealtades políticas y ganar votos cautivos han llevado a los entes territoriales a una loca carrera de gasto y endeudamiento que está reduciendo la viabilidad de muchos municipios, pequeños y grandes. A ello hay que añadir el aumento de la corrupción y los propósitos venales de algunos alcaldes, gobernadores y funcionarios públicos, que siguen mirando al Estado como una fuente de enriquecimiento personal. Según el Ministerio de Hacienda,

aproximadamente un 40% de los municipios del país deben corregir su estructura de ingresos y gastos en los próximos años, si no quieren desaparecer para siempre. De no introducir correctivos, esos municipios se volverán inviables financieramente y dejarán de cumplir su misión como agentes del desarrollo.

Participación ciudadana en la gestión local

Existe en este momento, en Colombia, una amplia oferta de participación institucional en el nivel territorial, especialmente municipal. Como se vio en el segundo capítulo de este informe, las posibilidades de intervención ciudadana son numerosas y tocan prácticamente a todos los ámbitos de la gestión pública. ¿Qué balance puede hacerse de esa experiencia?

Democratizar la gestión local significa varias cosas: fortalecer las instancias de representación ciudadana; garantizar la universalidad de las decisiones locales en función del bien colectivo; asegurar la transparencia y, en consecuencia, el control institucional y ciudadano de la gestión, y finalmente, propiciar el acercamiento entre el gobierno local y los distintos sectores sociales, a través de canales específicos de participación.

La elección de alcaldes y, en parte, de las juntas administradoras locales (JAL) ha ampliado el campo de representación de los intereses ciudadanos en comparación con lo que sucedía antes de 1986. Que el alcalde sea elegido en vez de ser nombrado por una autoridad superior involucra a los ciudadanos en la definición de los asuntos públicos y obliga al mandatario a asumir un compromiso con el conjunto de la población. No significa que esa representatividad quede automáticamente asegurada con la elección. Pero, sin duda alguna, ésta ha permitido que nuevas fuerzas políticas hayan aparecido en el escenario local y que este último haya adquirido notoria relevancia como ámbito de competencia política. Lo cierto es que la elección de alcaldes ha logrado una gran aceptación entre la gente, como lo revelan algunas encuestas (Velásquez, 1996).

Más problemática es la calificación de las JAL como instancias de representación territorial. En primer lugar, no han sido elegidas en todos los municipios del país, dado que es un mecanismo potestativo, cuya reglamentación corresponde a los concejos municipales. Muchos concejales siguen

pensando que las juntas pueden reducir su poder de decisión. En segundo lugar, las tasas de participación en la elección de las juntas han sido bajas, lo que reduce su representatividad y revela la poca confianza que la gente tiene de este mecanismo y el escaso conocimiento de sus funciones. Por ello, se identifican poco con su quehacer y, en ocasiones, las ven como nichos de reproducción de la política tradicional clientelista.

En cuanto a la universalidad de las decisiones, los datos del estudio del Banco Mundial sobre capacidad de gestión y el seguimiento que hace Planeación Nacional a la descentralización, especialmente en lo referente al uso de las transferencias, muestran un saldo positivo: un buen número de alcaldes, en ciudades grandes e intermedias, e incluso en pequeños municipios, han transformado los modos de gestión al introducir la planificación como herramienta de trabajo, con lo que han innovado las estructuras administrativas y financieras, y han intentado estilos más gerenciales en el manejo de los recursos y al abrir las puertas a la participación ciudadana. Sin embargo, persisten formas tradicionales de actuación en las cuales las presiones clientelistas y los “pactos de poder”, especialmente entre actores políticos (alcalde, concejales, diputados, parlamentarios, directorios políticos), juegan un papel central en la toma de decisiones. La lucha por la distribución milimétrica del presupuesto municipal, en función de intereses particulares, sigue siendo la nota dominante en muchos municipios.

En materia de transparencia y control ciudadano e institucional de la gestión, la nueva legislación obliga a las autoridades locales a informar sobre sus decisiones y a rendir cuentas a la ciudadanía. Mecanismos como la veeduría ciudadana, la revocatoria del mandato, los cabildos abiertos, etc., han llevado a las autoridades locales a multiplicar los canales de comunicación con la población. Es, por ello, cada vez menor el número de alcaldes que se encierran con su círculo de amigos y asesores a tomar decisiones a espaldas de la ciudadanía. Además, hoy por hoy, los medios masivos de comunicación hacen prácticamente imposible el ejercicio de cargos públicos en forma secreta, especialmente en las ciudades.

Finalmente, sobre los mecanismos de participación pueden añadirse algunos elementos de balance: en primer lugar, varios mecanismos institucionales están operando con coberturas crecientes, entre los cuales cabe mencionar los comités de desarrollo y de control social de los servicios públicos; las JAL, los concejos municipales y departamentales de planeación; los

CPC en salud, las juntas municipales de educación y los comités municipales de desarrollo rural, las veedurías ciudadanas y las juntas de acción comunal (45.000 en todo el país). Esto indica que hay una progresiva aceptación de estos mecanismos por parte de las autoridades locales y de la población. Sin embargo, más allá de su existencia formal, el funcionamiento de estas instancias no ha estado exento de problemas: la oferta de mecanismos es excesiva y termina por confundir a la gente y desmotivarla para su uso. De otra parte, varios de esos mecanismos tienen problemas de reglamentación, pues son potestativos, o bien la norma restringe su alcance. Algunos mecanismos tienen poca capacidad de incidir en las decisiones por ser meramente consultivos (por ejemplo, los consejos de planeación) o de iniciativa y fiscalización (veedurías ciudadanas y JAL). Son pocos los mecanismos decisivos, con excepción de los reglamentados por la ley 134, de 1994. Otra deficiencia es la reglamentación demasiado minuciosa y compleja a la que han sido sometidos algunos de ellos, lo que termina por desestimular a los ciudadanos para que hagan uso de ellos. Es lo que ocurre con la ley 134/94.

Estas limitaciones explican por qué la gente prefiere mecanismos menos institucionalizados, más transitorios, más informales, originados en situaciones y demandas concretas, que no exigen requisitos complejos ni formalidades legales, y que propician formas más individuales de participación. Estos mecanismos resultan ser más eficaces en la obtención de resultados en beneficio de la gente y propician formas más sustantivas de comunicación entre la población y el gobierno local, lo cual legitima y estimula las conductas participativas.

De todas formas, la sola creación de los mecanismos constituye un avance. Por supuesto, las normas no garantizan, por sí mismas, la movilización ciudadana. Ésta requiere de actores dispuestos a participar. Y es allí donde reside el obstáculo más importante. En efecto, en lo que respecta al sector político, a pesar de que se observan cambios de signo positivo, no se aprecia una intencionalidad nítida de promover la participación. Hay fuertes resistencias a variar los cánones tradicionales de manejo de la administración local, y, cuando se hace una oferta, dominan estrategias instrumentales para colocarla al servicio de intereses particulares. Del lado de los actores sociales se ha avanzado: el lenguaje y algunas prácticas participativas son cada vez más comunes entre la gente. Sin embargo, la violencia política, la intolerancia y la ausencia de pluralismo impiden una generalización de

prácticas democráticas. Muchos líderes fueron asesinados precisamente por intentar modificar los viejos estilos de hacer política y construir formas alternativas de relación entre el ciudadano y el Estado. De otra parte, los vicios de la vieja política (caudillismo, privilegios, sectarismo, favoritismos, etc.) se implantan fácilmente en estos escenarios y desvirtúan su carácter. En muchas ocasiones, los líderes comunitarios reproducen las prácticas de la dirigencia política y se convierten en perfectas correas de transmisión de las organizaciones tradicionales y de apetitos particulares.

Hay que reconocer que se han multiplicado las organizaciones civiles en todo el país, pero su trabajo, en ocasiones, queda reducido al ámbito de los intereses corporativos. Y cuando se vuelcan a la esfera pública, muchas de ellas pierden fácilmente su autonomía con respecto a los partidos, a los intermediarios políticos o a la propia administración municipal. Hace falta, además, una mayor motivación de la gente para participar. El grueso de la población permanece desinformado o simplemente no se interesa por tener una intervención más activa en la solución de sus problemas y los de su entorno barrial o municipal. En algunos casos, la cuestión es de condiciones, sea de tiempo, de dinero o de información, las cuales no son del todo propicias para que la gente decida involucrarse en procesos de participación. Así mismo, la penetración de cosmovisiones individualistas y, en el caso de ciertos sectores de la población, la lucha diaria por la supervivencia, alejan a los individuos de la posibilidad de sumarse a acciones colectivas y de intervenir en la vida pública. Por mucho, la decisión de participar está vinculada a motivaciones utilitarias y pragmáticas que no necesariamente producen un imaginario democrático en los usuarios de los mecanismos.

Un factor que refuerza esta tendencia es la imagen que diversos sectores han construido de la política como sinónimo de lo corrupto, lo sucio, lo contaminado, el mundo de las promesas no cumplidas, etc. Ello genera una gran desconfianza del ciudadano en las instituciones de representación y participación: la invitación a participar en las decisiones municipales es entendida como una trampa o, simplemente, como una invitación a jugar como “idiotas útiles” en procesos que casi siempre terminan beneficiando exclusivamente a sus promotores. Ello corta, de tajo, la posibilidad de que los ciudadanos “comunes y corrientes” se interesen por la cosa pública. Esta situación plantea un aspecto crucial: la legitimidad de la participación a ojos de los ciudadanos depende de su eficacia. Cuando el ciudadano comprueba

que sus esfuerzos de participación no se ven compensados por una respuesta ágil y pertinente de las autoridades sobre los asuntos que la población reclama, o sobre los cuales formula una iniciativa, comienza a desmotivarse y a llenarse de argumentos para no volver a intervenir en procesos colectivos.

En síntesis, si bien la descentralización ha sido una buena ocasión para que los municipios ganen en representatividad, transformen los viejos esquemas decisionales e incorporen la voz ciudadana a sus decisiones, es largo el camino que falta por recorrer, no tanto en materia de normas, sino de creación de condiciones propicias para el ejercicio de la participación y de formación de una cultura política que propicie conductas democratizantes en los distintos actores locales.

Efectos de la descentralización

Económicos

Los entes territoriales, especialmente los municipios, han ganado una importante capacidad de gasto que les permite, *coeteris paribus*, aumentar la inversión en programas y proyectos de desarrollo territoriales, económicos y sociales. A pesar de que aún no existen, en todos los municipios y departamentos, criterios racionales que prioricen el gasto y lo hagan más eficiente, hay que reconocer que los municipios tienen hoy en día una mayor capacidad de respuesta a las demandas del territorio y de la población. De no mediar criterios clientelistas o de beneficio particular, incluso venal, en la asignación del gasto, la eficiencia de este último sería mucho mayor.

Esta capacidad de gasto incremental les ha permitido a algunos entes territoriales, especialmente las ciudades grandes e intermedias, desarrollar programas de reactivación económica y generación de empleo, ante la crítica situación de recesión económica que atraviesa el país. La ejecución de programas de obras públicas, de construcción de vivienda, de apoyo a la microempresa a través de capacitación y crédito de fomento, de apoyo a la producción campesina, etc., ha sido posible gracias a que los municipios tienen, hoy en día, mayores recursos que antes.

En las grandes ciudades, se piensa cada vez más seriamente el tema de la competitividad, como un campo de necesaria y urgente intervención por

parte de los gobiernos locales. Ello significa mejoramiento de las comunicaciones, adopción de tecnologías, mejoramiento en la prestación de servicios, educación y capacitación del recurso humano, seguridad ciudadana, ordenamiento territorial, elevación de los índices de calidad de vida, eliminación de toda forma de exclusión, etc. Los gobiernos locales tienen la posibilidad de adelantar programas en tal sentido, lo que antes era no sólo impensable, sino prácticamente imposible.

Un instrumento clave de la gestión, que ha ganado mucho terreno en Colombia, ha sido la planificación, tanto económica y social como territorial. Las leyes que obligan a los entes territoriales a formular y aprobar planes de desarrollo (leyes 152, de 1994, y 388, de 1997), aunque para algunos entes se han convertido en una simple formalidad, para otros constituyen un mandato en beneficio de la gente. La necesidad de formular los planes ha obligado a las autoridades regionales y locales a mirar estratégicamente su territorio, a examinar potencialidades económicas y sociales y, en algunos casos, a autodefinirse en el contexto de los mercados internacionales y las redes de cooperación económica, social y política. Esto ha planteado nuevos retos a la gestión, cuyo alcance no ha sido medido hasta el momento, pero que van a significar, en el futuro, una transformación importante de las tradicionales formas de gestión de recursos y de articulación política.

Sociales

Los estudios realizados recientemente por el Departamento Nacional de Planeación (DNP) señalan un mejoramiento importante, en las regiones y en los municipios, de los indicadores de cobertura y calidad en la prestación de servicios de educación, salud, saneamiento básico, vivienda y recreación. El ritmo de mejoramiento, en cada caso, es diferente, pero la tendencia es similar. Una evaluación de la participación en los ingresos corrientes de la nación (DNP, 1998) señala que “en el período 1995–1997 se ha mantenido la tendencia hacia el mejoramiento de los indicadores de cobertura en educación, especialmente en el número de niños atendidos por establecimientos oficiales y niños promovidos. De igual manera, el número de docentes y las actividades relacionadas con la construcción y la remodelación de establecimientos educativos mantienen la tendencia de crecimiento de las anteriores evaluaciones” (p. 47). Algo similar se plantea sobre los servi-

cios de salud (la afiliación al régimen subsidiado creció ,en ese período, un 30%), agua potable, deporte, recreación, cultura, asistencia técnica y vivienda (Ibid., p. 51).

Se ha incrementado, de manera sustantiva, la oferta participativa institucional y, aunque sigue siendo muy reducido, ha aumentado el presupuesto destinado a fortalecer la participación, la capacitación de líderes y la difusión de mecanismos de intervención ciudadana. Esto ha despertado de un largo letargo a la población que, ante la inexistencia de canales de participación, había optado por alejarse de la vida pública. Hoy existe mayor debate público, mayor fiscalización ciudadana y nuevas oportunidades de opinar sobre las decisiones que afectan a la comunidad. De todas formas, hay que reconocer que, en ese aspecto, falta un largo trecho por recorrer. La apatía ciudadana sigue siendo la nota dominante en el manejo de los asuntos públicos, particularmente en sectores medios y altos no afectados por la crisis económica y menos afectados por la violencia.

El surgimiento de liderazgos alternativos y la multiplicación de formas asociativas en el seno de la sociedad, especialmente en el campo de las clases subordinadas. La oferta participativa ha estimulado una cierta demanda de organización y participación. Hoy existe una base de dirigentes que apuestan por la participación ciudadana y por la modernización y la democratización de la gestión pública en los municipios y departamentos.

Lamentablemente, al tiempo que emergen y se consolidan estos nuevos procesos, han surgido fuerzas contrarias para acallarlos. La intolerancia y su resultado más concreto, la violencia, han ganado terreno en el seno de las relaciones entre los ciudadanos y sus gobiernos locales. Tal situación ha creado un clima de desconfianza y de fragmentación que obstaculiza cualquier iniciativa de trabajo cooperativo. El uso de las armas como instrumento de la política es cada día más frecuente, en virtud de la ampliación de la influencia de los grupos rebeldes en distintos rincones del país. Ello ha transformado la gestión local y ha obligado a los mandatarios locales y regionales a modificar sus parámetros de conducta y a considerar esa nueva variable dentro de sus diseños políticos. Hay allí un interrogante de cara al futuro, que habrá que responder en los próximos años, al compás de las negociaciones de paz entre los grupos alzados en armas y el gobierno nacional. De todas formas, las políticas de seguridad ciudadana han ganado un peso significativo en el conjunto de las políticas públicas, como consecuencia de

la magnitud del problema y de la forma como éste viene afectando los escenarios territoriales.

Políticos

Un primer logro, que los entes territoriales valoran como patrimonio inalienable, es la autonomía territorial. El tema toca la sensibilidad de los mandatarios locales y regionales, pues es la puerta de entrada a la posibilidad de convertir a los gobiernos territoriales en agentes de desarrollo y de librarse, así sea parcialmente, del yugo del centralismo, tan acendrado como cultura y como práctica en las costumbres políticas y sociales en Colombia. Haber ganado autonomía es un logro histórico, pero fortalecerla es un reto hacia el futuro, sobre todo por las amenazas que se ciernen permanentemente sobre la vida local y regional, a partir de los esfuerzos del gobierno central por controlar, desde arriba, sin consulta, la descentralización. Sin duda, se han cometido errores en el manejo de dicha autonomía: el despilfarro de recursos públicos y la corrupción son, en parte, fruto de una mal entendida autonomía, y no pueden disculparse en el momento de hacer un balance de la descentralización. Pero la autonomía también ha servido como pivote para construir futuro desde las propias comunidades políticas. Y ése ha sido, sin duda, un efecto positivo de la descentralización.

Es esa autonomía, que en el plano político significa la posibilidad de elegir alcaldes, concejales y juntas administradoras locales, la que ha permitido recuperar los municipios y los departamentos para la política. Los ámbitos regional y local aparecen como escenarios de competencia política cada vez más abiertos y apetecidos. Prueba de ello es la reciente renuncia de 13 congresistas a sus curules para competir por gobernaciones y alcaldías en diferentes sitios del país. Prueba de ello es, igualmente, que las elecciones locales, especialmente las de alcaldes, son las que muestran mayores tasas de participación electoral. O, por la vía contraria, no pocos alcaldes han aspirado a altos cargos en el Ejecutivo central, incluida la Presidencia de la República, o en la Cámara y el Senado.

En ese nuevo escenario han aparecido nuevos liderazgos y fuerzas políticas alternativas que han ampliado el espectro de escogencia de los ciudadanos y propiciado el ensayo de nuevos modelos de gestión. Los casos de Bogotá, Cúcuta, Barranquilla, Pasto, Manizales, Valledupar, para señalar so-

lamente las ciudades grandes e intermedias, son demostrativos de que la política tradicional puede ser sustituida por nuevas formas de entender y practicar la función de servicio público. Y, aunque los partidos tradicionales siguen dominando el panorama electoral colombiano en el nivel local, no cabe duda de que se ha ido acumulando un capital político alternativo que, en el futuro, puede ser la clave de procesos de cambio social y político.

Lamentablemente, tres factores le restan fuerza e impacto a los elementos arriba mencionados: la guerra, que toca cada vez más directamente a los municipios y departamentos; la corrupción y el clientelismo. Son males endémicos de la sociedad y de la política colombianas, que, antes que tender a desaparecer, hacen permanente metástasis e invaden las mentalidades y las estructuras sociales y políticas. Los entes territoriales tienen, en ese sentido, un reto inmenso de cara al nuevo milenio: erradicar de la gestión y de la vida local y regional ese triple flagelo.

Descentralización y gobernabilidad

La devolución de competencias y recursos a los municipios y la apertura de canales de participación contribuyeron a la distensión social del país, por lo menos en los planos regional y local y, en consecuencia, a aumentar la gobernabilidad en el nivel territorial. Las estadísticas señalan que las luchas cívicas, si bien no desaparecieron, disminuyeron en número después de 1986: en el quinquenio 1980–1985 tuvieron lugar 157 paros cívicos; entre 1986 y 1990, 146, y, en el siguiente quinquenio, 115 (Velásquez, 1995a).

Sin embargo, existen factores que afectan la gobernabilidad. Uno de ellos –probablemente el más importante en el momento actual– es la violencia. Desde finales de 1986 hasta 1992, fueron asesinados casi 200 dirigentes políticos, entre concejales, alcaldes, diputados y candidatos a ejercer cargos de representación a nivel local (Gaitán y Moreno, 1992). De ahí en adelante, las autoridades locales han sido víctimas de amenazas y de asesinatos a lo largo y ancho del país. Los alcaldes del departamento de Caquetá anunciaron, a mediados de 1997, su renuncia masiva como producto de las amenazas de las que eran víctimas. Las estadísticas más recientes de la federación de municipios indican que, cada mes, es asesinado un alcalde en Colombia, y que un gran número de ellos han sido secuestrados o amenazados

por los grupos armados. En la Cumbre de alcaldes, realizada a finales de octubre de 1999, la petición más importante de los mandatarios locales al gobierno nacional fue la garantía de condiciones mínimas de seguridad personal para el ejercicio de sus funciones.

Los grupos armados tienen una creciente influencia en el territorio nacional. En 1985 había presencia guerrillera en 173 municipios; diez años más tarde, en aproximadamente 600 (Rangel, 1996). Actualmente son cerca de 700 los municipios en los que están asentados los grupos insurgentes. Se cree que los paramilitares tienen presencia en cerca de 400 municipios. Los grupos armados hacen parte del paisaje social y político local y juegan, cada vez más, un papel activo como actores de la vida municipal, a través del ejercicio de presiones sobre las autoridades municipales y departamentales. Incluso en algunos municipios han establecido sistemas de co-gobierno o de veeduría, bajo la amenaza de las armas.

Estos hechos, aunados a la ola de secuestros y masacres en algunas regiones del país, han llevado a una gran cantidad de municipios a una situación de inseguridad, frente a la cual los gobiernos locales no tienen atribuciones, pues el gobierno nacional ha sido claro en señalar que las negociaciones con los grupos armados y la política de sometimiento de los narcotraficantes son de su competencia exclusiva. Las autoridades locales prácticamente se encuentran maniatadas frente a un problema que les afecta cada vez más, al igual que a los ciudadanos.

Otro factor que entrafia a la gobernabilidad es la excesiva injerencia del gobierno nacional en los asuntos locales. Como ya se señaló, el gobierno central sigue jugando un papel muy importante en la definición de políticas relacionadas con los campos de competencia local y goza de un gran poder de control sobre los recursos de inversión. Ello ha generado tensiones entre los municipios y el poder central. Lamentablemente, el actual gobierno insiste en mantener esa conducta de control de la descentralización “desde arriba”, y aduce que los entes territoriales propician la corrupción y el despilfarro, como si el gobierno nacional estuviera exento de esas prácticas.

A esta circunstancia hay que añadir otras: de un lado, la inexistencia de una ley de ordenamiento territorial que defina, de una vez por todas, el estatuto de las entidades territoriales, así como sus competencias y recursos. Ese tema es bastante complicado, no sólo por las materias sobre las cuales es necesario decidir (más entes territoriales o no, qué competencias para cada

uno de ellos, qué recursos, niveles de autonomía e interrelación mutua y con el gobierno nacional, etc.), sino por los acuerdos políticos que suponen tales decisiones. De otro lado, la laxitud de la legislación actual en materia de creación de nuevos municipios (Kure, 1995; Comisión, 1996): en los cuatro últimos años, han sido creados cerca de 40 nuevos municipios. De los 1.078 existentes actualmente en el país, una buena parte de los más pequeños son económicamente inviables, lo que limita seriamente la gobernabilidad de sus autoridades.

Pero hay factores que han fortalecido la gobernabilidad. De una parte, la entrega de competencias y recursos a los municipios. Hace una década, las poblaciones debían protestar ante las autoridades regionales y nacionales para obtener ciertas reivindicaciones. Incluso, a esas movilizaciones locales, se sumaban los alcaldes y concejales ante la inexistencia de mecanismos concretos que les permitieran atender las necesidades de su población. La posibilidad de contar con instrumentos administrativos y financieros para la planificación del desarrollo local ha ampliado la capacidad de acción de los alcaldes y de solución de los problemas locales. De otra parte, la participación de las comunidades en la gestión local. En medio de las limitaciones arriba señaladas, esa participación ha propiciado un conocimiento, por parte de las autoridades, de las aspiraciones de los gobernados, y ha incrementado la viabilidad de los programas de desarrollo local. Como lo plantea el estudio del Banco Mundial, esa participación es, además, una importante fuente de sostenibilidad de la capacidad de gestión de los municipios.

Consideraciones finales y recomendaciones

La descentralización se propuso, en Colombia, tres grandes objetivos: garantizar una prestación eficiente y eficaz de los servicios y mejorar la calidad de vida de la población; democratizar la gestión pública y, finalmente, aumentar la gobernabilidad en el nivel local y el regional. Un breve balance de esos tres objetivos, a partir de lo dicho en las páginas anteriores, permite señalar lo siguiente:

- Se ha mejorado, sin duda alguna, la prestación de servicios, sobre todo en términos de cobertura, dotación de infraestructura educativa, de sa-

lud y de saneamiento básico. Este resultado es desigual en las distintas regiones del país y entre las distintas categorías de municipios. Sin embargo, las cifras para el conjunto del país son claras a ese respecto. El punto más débil sigue siendo la capacidad de gestión de los municipios, especialmente de los más pequeños. Los modelos clientelistas de gestión, la corrupción y los bajos niveles de innovación en aspectos administrativos y financieros han impedido lograr mayor eficiencia y eficacia en la prestación de dichos servicios. Falta, además, continuidad y sostenibilidad de los procesos. En efecto, varios alcaldes se han destacado por mejorar la gestión, racionalizarla y prestar mejores servicios. Sin embargo, ocurre generalmente que los mandatarios subsiguientes no dan continuidad a ese trabajo, lo que en el largo plazo significa pérdida de esfuerzos y frustración ciudadana. De todos modos, no sobra señalar que la gente sigue creyendo que la elección de mandatarios locales y departamentales ha sido positiva en términos de modernización de la gestión, de planificación y de mejoramiento en la prestación de los servicios.

- Ha habido una importante oferta participativa en los últimos quince años. Se trata de una oferta institucional, cuya fuente han sido el Estado y sus gobernantes. El marco legal e institucional es amplio y, en cierto modo, excesivo. Sin embargo, los procesos participativos no se han desarrollado suficientemente, es decir, todo lo que se esperaba, a partir de ese marco legal, por varias razones: en primer lugar, por problemas de las normas. Algunas de ellas son restrictivas y desestimulantes (por ejemplo, la ley 134, de 1994, que coloca demasiados requisitos para adelantar un proceso ciudadano); en otros casos, la norma estimula una participación sectorial que fragmenta la iniciativa ciudadana e impide una intervención integral de la población en la gestión local. Esa fragmentación crea intereses parcelados, conductas corporativas e, incluso, contradicciones entre la dirigencia comunitaria y su base social.
- En segundo lugar, al haber normas que propician la participación, no parece haber actores comprometidos con ella. Algunos sectores—los más tradicionales— de la dirigencia política tienen temor a perder poder si promueven la participación; un importante segmento de los ciudadanos, especialmente en las capas más pobres de la población, tienen otras prioridades; por ejemplo, la supervivencia propia y de su familia: no conocen los mecanismos o no se interesan en ellos, simplemente porque

los ven como simples instrumentos de reproducción de los vicios que han caracterizado, tradicionalmente, el ejercicio de la política en el país (clientelas, personalismos, corrupción, promesas no cumplidas, búsqueda de intereses particulares, autoritarismo, etc.). Y, en cuanto a la dirigencia comunitaria, a pesar del surgimiento de nuevos liderazgos, su conducta sigue, en general, atada a redes de clientela, a directrices partidistas y a intereses corporativos. Las motivaciones utilitarias dominan sobre las solidarias. En términos de capital social, hay organizaciones y hay dirigentes, pero no existen redes de cooperación ni normas o valores que sitúen el bien colectivo por encima de apetitos particulares.

- En cuanto a la gobernabilidad, hay elementos que la favorecen, especialmente en un sentido democrático, y otros que la entorpecen: entre los primeros, cabe mencionar la devolución de competencias a los municipios y departamentos, especialmente a los primeros, el fortalecimiento fiscal, la elección de alcaldes y gobernadores y la apertura de mecanismos de participación. En esa óptica, los desarrollos legislativos y el nuevo marco institucional han creado una base importante en la óptica de la gobernabilidad.
- Pero otros elementos atentan contra ella: en primer lugar, el clientelismo, la corrupción y el despilfarro como criterios de gestión y de manejo de los bienes públicos, especialmente del fisco municipal y departamental. Esos elementos generan presiones de muy diversa procedencia sobre los tomadores de decisión y terminan por generar distorsiones en un sentido negativo (crecimiento excesivo de cargos, atomización del gasto, ausencia de priorización en materia de programas y proyectos, etc.). En segundo lugar, la baja capacidad de gestión de los entes territoriales, especialmente en municipios pequeños o en departamentos recién creados. La incapacidad de planificar, de racionalizar el gasto, de canalizar recursos, de innovar en muy diferentes campos de la administración constituyen, sin duda, una talanquera para la buena gestión. En tercer lugar, la excesiva injerencia del gobierno central en los asuntos locales y regionales, propiciada en buena parte por la indefinición de competencias, lo cual lesiona autonomías, impide el desarrollo de iniciativas “desde abajo” y genera resistencias y tensiones entre lo local y lo nacional. Este es un obstáculo muy poderoso y lo preocupante es que

no se avizora en el corto plazo una solución de este problema. Por el contrario, la tendencia parece ir hacia un fortalecimiento de los poderes centrales en el futuro. Finalmente, la violencia. Varios alcaldes han sido asesinados en este año; otros han sido secuestrados, junto con concejales; otros están amenazados; otros han tenido que salir de sus municipios y gobernar desde el exilio. Esta es, sin duda, la mayor interferencia en la consolidación de una gobernabilidad democrática y se plantea actualmente como la mayor preocupación de los mandatarios regionales y locales y de la Federación Colombiana de Municipios. Más aún, habría que decir que la descentralización no ha podido enfrentar adecuadamente la cuestión de la paz y la convivencia democrática, particularmente en el aspecto de negociación con los grupos armados, pues los alcaldes y gobernadores no cuentan con los instrumentos jurídicos y políticos necesarios para encararla. Han contribuido, así sea parcialmente, a eliminar algunas causas objetivas de la guerra, pero no han podido intervenir en el frente de negociación, lo que se está convirtiendo en un clamor de los mandatarios locales y regionales ante la presión ejercida sobre su territorio por los grupos armados.

A pesar de todas las dificultades señaladas, puede decirse, sin embargo, que el saldo neto de la descentralización en estos quince años de reformas es positivo: tanto, que el proceso es considerado hoy como irreversible. Por ese motivo, el anuncio del actual gobierno de recortar las transferencias ha producido una firme oposición de la federación de municipios, de los alcaldes y gobernadores y de quienes entienden que, en la descentralización, está una de las claves del desarrollo local y de la construcción de la paz en Colombia.

Sin embargo, el esfuerzo por mejorar la calidad de vida, por prestar más eficazmente los servicios, por transformar los modos de gestión, por abrir las puertas a la participación ciudadana en los planos local y regional, ha desplazado a un segundo lugar las preocupaciones por articular el territorio a los procesos de globalización e internacionalización de la economía. Ésta es, probablemente, la otra gran debilidad de la descentralización en Colombia. No existe una clara conciencia en la clase política ni en los funcionarios, ni en la población, sobre las exigencias y potencialidades del entorno nacional e internacional. Apenas en las grandes ciudades comienza a hablarse de apertura al entorno internacional, de estrategias territoriales que se

pongan a tono con ese entorno y de los cambios que implica esa articulación en el seno de la gestión pública. La gran oportunidad que tienen los municipios, en ese aspecto, es la formulación, exigida por la ley 388, de 1997, de los planes de ordenamiento territorial municipal. Esos planes pueden ser una buena disculpa para pensar el territorio municipal o regional como un escenario abierto y, por tanto, articulable al entorno regional, nacional e internacional. A comienzos del 2000, cuando hayan sido aprobados dichos planes por los respectivos concejos municipales, podremos saber si esa gran oportunidad fue aprovechada o no.

Las recomendaciones que se desprenden de este análisis pueden resumirse así:

Reformas de orden legislativo e institucional

- Estudio y aprobación de la ley orgánica de ordenamiento territorial. Ésta es la ley marco de todo el proceso de descentralización y, hasta el momento, no ha sido aprobada. Esa ley debe definir el carácter y el grado de autonomía de las entidades territoriales, las condiciones para su creación, las autoridades, competencias y los recursos de cada una de ellas y las relaciones entre el Estado y los ciudadanos en cada ente territorial.
- Modificación de la ley 60, de 1993, en un doble sentido: redefinición de las competencias municipales y flexibilización del uso de las transferencias municipales.
- Modificación de la ley 134, de 1994, sobre mecanismos de participación: reducción de requisitos y creación de estímulos para la participación.
- Creación de un estatuto de la participación ciudadana en la gestión pública territorial: el propósito es dar cierta coherencia y unidad a la gran cantidad de mecanismos institucionales de participación que existen actualmente en el país.
- Aprobación del proyecto de ley de saneamiento fiscal de los municipios y departamentos, que cursa trámite en el Congreso, y que cuida que no lesione la autonomía de los entes territoriales.
- Reforma de la ley orgánica de planeación (ley 152, de 1994), para fortalecer los mecanismos de participación en la planeación económica y social en el nivel territorial.

Fortalecimiento de las finanzas municipales

Contrariamente a lo que está proponiendo el gobierno nacional, es preciso fortalecer las transferencias municipales y aumentar la capacidad de generación de recursos propios por parte de los entes territoriales. Se requiere, sin embargo, que las autoridades municipales y departamentales demuestren racionalidad en el gasto público y eviten el sobre endeudamiento y el despilfarro. El proyecto de saneamiento fiscal de los municipios que estudia actualmente el Congreso de la República es, en ese sentido, muy conveniente como instrumento de autorregulación del gasto.

Flexibilización de la descentralización

La categorización de los municipios y departamentos debe servir para algo más que la definición de los sueldos de los gobernantes y de las asignaciones de concejales y diputados. Debe ser la base para la asignación de competencias y de recursos. A los municipios más pequeños y de menor presupuesto no se les puede exigir lo mismo que a una gran ciudad, en materia de compromisos, de planes y de ejercicio de competencias.

Fortalecimiento de los departamentos en el ejercicio de sus funciones

Se trata de que los departamentos cumplan, efectivamente, las funciones que les ha asignado la Constitución. Hasta el momento, no lo han hecho. Deben fungir como ejecutores de políticas nacionales en el nivel regional, como planificadores del territorio y como apoyo a los municipios. Además, deben prestar los servicios que son de su competencia.

Fortalecimiento de la participación y los actores de la participación

Las autoridades municipales y departamentales, las ONGs y las universidades deben contribuir a la formación de nuevos liderazgos, al fortalecimiento técnico y político de los dirigentes sociales y comunitarios. Para tal efecto, debe estipularse la destinación de un porcentaje significativo del presupuesto municipal para la promoción de la participación. Deben generarse incentivos para la participación ciudadana y fortalecerse los actuales espa-

cios de encuentro entre los gobernantes y los ciudadanos para la definición de políticas públicas.

Desconcentración en las grandes ciudades

Es necesario desconcentrar las grandes ciudades para hacer más ágil y efectiva la gestión pública. La descentralización de decisiones, en materia de planes y programas de desarrollo territorial, es conveniente y deseable.

Evitar duplicación de esfuerzos en materia de inversión

El gobierno nacional debe evitar al máximo ejecutar programas que pertenecen al campo de competencias de los entes territoriales. Igualmente, debe respetar la autonomía de los entes territoriales y limitarse a cumplir sus funciones en la definición de políticas sectoriales. No puede seguir desarrollando programas paralelos a los que deben desarrollar municipios y/o departamentos.

Atribuciones para enfrentar la violencia y el orden público

Los alcaldes y gobernadores deben ser autorizados para dialogar con los grupos armados y acordar condiciones que permitan la tranquilidad de la población en el área de su jurisdicción. Lógicamente, estas atribuciones deben ser ejercidas en coordinación con las autoridades nacionales. Actualmente, son los dolientes principales de las consecuencias de la acción de actores armados, pero no cuentan con ninguna atribución para contribuir a la solución de su propio problema.

Fortalecimiento institucional

Hay que dedicar esfuerzos al fortalecimiento institucional de los municipios, no sólo en un sentido técnico, sino social y político. El factor que más incide en la posibilidad de que los gobiernos locales sean agentes de desarrollo es la capacidad de gestión. Que los gobiernos locales de tamaño medio y pequeño sean aún débiles en Colombia constituye un obstáculo real para el mejoramiento de la calidad de vida. Es preciso recoger la experien-

cia de programas anteriores y evitar cometer los mismos errores. El desarrollo institucional no puede apuntar solamente al fortalecimiento del aparato administrativo, sino también del tejido social. Los gobiernos desarrollarán más capacidades en la medida en que las comunidades locales se lo exijan y les coloquen retos cada vez mayores. Allí el liderazgo social y el político juegan un papel clave. Es preciso que, a través de programas de capacitación y formación, se cualifique un liderazgo para el desarrollo local.

Cultura política

Finalmente, es necesario trabajar en la perspectiva de un cambio cultural radical que modifique las representaciones y las prácticas de todos los actores locales, en el sentido de un imaginario de eficiencia, equidad y democracia participativa. Las autoridades locales, los funcionarios públicos, los líderes locales, hombres y mujeres, la población en general, deben interiorizar nuevos valores y nuevos conceptos sobre el papel del Estado y de la sociedad en los procesos de desarrollo. No es posible volver –además, no es conveniente– a modelos intervencionistas de Estados omnipresentes y todopoderosos. Pero tampoco se puede creer que la lógica del mercado todo lo puede. La realidad dice otra cosa: que el logro del bienestar sólo es posible a partir de la conjunción de esfuerzos, de procesos de concertación que definan las apuestas colectivas fundamentales y que asignen a cada cual (Estado, mercado, sociedad civil) su respectivo papel. Ya no tienen vigencia los modelos estadocéntricos ni los mercadocéntricos. Hay que pensar en un policentrismo que asegure potenciar las fortalezas y las oportunidades y convierta las amenazas y las debilidades en retos para el crecimiento. Es preciso pensar en nuevas formas de educación cívica y de socialización política. La educación de niños y jóvenes en una nueva cultura de la democracia, la participación, la convivencia pacífica, la responsabilidad pública, la tolerancia y la defensa de los derechos humanos debe convertirse en una preocupación de primer orden para las autoridades, los partidos políticos, las organizaciones sociales, las ONGs, los educadores y los ciudadanos. Es un esfuerzo de mediano y largo plazo que hay que iniciar desde ya.

Bibliografía

Banco Mundial

1995 *Colombia. Estudio sobre la capacidad de los gobiernos locales: más allá de la asistencia técnica*, Informe No. 14085-CO, Washington.

1999 *Entering the 21st. Century. World Development Report 1999/2000*, New York: Oxford University Press.

Borja, Jordi y Manuel Castells

1997 *Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información*. Madrid, Taurus.

Castro, Jaime

1998 *Descentralizar para pacificar*, Bogotá: Editorial Ariel.

Comisión de racionalización del gasto y de las finanzas públicas

1996 *Informes de avance*, Santafé de Bogotá, 1996.

DNP

1998 “Evaluación de la participación en los ingresos corrientes de la nación, 1997”, en *Planeación & Desarrollo*, Vol. XXIX, No. 4. Bogotá, Departamento Nacional de Planeación, pp.11-65.

Gaitán, Pilar y Carlos Moreno

1992 *Poder local. Realidad y utopía de la descentralización en Colombia*. Santafé de Bogotá, Tercer Mundo.

González, Esperanza

1995 *Manual sobre participación y organización para la gestión local*. Cali, Ediciones Foro.

Kure, Ileana

1995 “La descentralización: retos para su consolidación”, en *Planeación & Desarrollo*, Vol. XXVI, No. 2, Bogotá, Departamento Nacional de Planeación, pp.89-129.

Ospina, Pedro Nel y Catalina Gutiérrez

1996 “Desempeño financiero de las entidades municipales 1993-1995”, en *Coyuntura Económica*, Vol XXVI, # 1. Bogotá, Fedesarrollo.

Rangel, Alfredo

- 1996 “Guerrilleros, militares y civiles: una guerra interminable y los nuevos retos de la seguridad” (mimeo). Santafé de Bogotá.

Santana, Pedro

- 1983 *Desarrollo regional y paros cívicos en Colombia*. Bogotá, CINEP.

Sunkel, Oswaldo

- 1993 “Auge, crisis y renovación del Estado: Una perspectiva de largo plazo”, en *Revista Foro*, No. 20, Bogotá, Foro Nacional por Colombia, mayo, pp.77-94.

Velázquez, Fabio E

- 1995 “El desarrollo institucional municipal: una mirada crítica desde las ONGs”, Ponencia presentada al Seminario sobre Asistencia Técnica Municipal, Caracas.

- 1995a “Descentralización y modernización del Estado en Colombia: Balance de una experiencia”, en *Nómadas*, No. 3. Bogotá, Fundación Universidad Central.

- 1996 *Ciudad y participación*, Cali: Editorial Universidad del Valle.

- 1997 “Descentralización y gestión local en América Latina”, en Varios, *América Latina: entre el desencanto y la esperanza*. Bogotá, Corporación Viva la Ciudadanía, pp.26-45.

- 1997a “Descentralización política y participación ciudadana en Colombia: Balance de una década”, en Varios, *Procesos y tendencias de la descentralización en Colombia*. Bogotá, Fundación Universidad Central, pp.81-100.

Velázquez, Fabio y Clara Rocío Rodríguez (compiladores)

- 1999 *Construyendo municipio. Experiencias de apoyo a la gestión local*. Bogotá, Ediciones Foro Nacional por Colombia.