

Fortalecer la descentralización: el gran reto

Fabio E. Velásquez C. *

Es necesario incentivar la participación del mayor número de ciudadanos en las decisiones locales, empezando por aquellas que tienen que ver con la designación y el control de sus gobernantes. Esta podría ser una forma de romper el modelo señorial en la política, basado en el clientelismo y la privatización de los recursos y el poder públicos.

La descentralización pasa por un momento difícil en Colombia. Quienes llegaron a creer hace un par de décadas que era un proceso irreversible se equivocaron. La realidad está demostrando lo contrario. Lo que hoy se observa es un creciente grado de re-centralización de poderes y de recursos en manos del gobierno nacional, en detrimento de la autonomía de municipios y departamentos. Esa tendencia forma parte de un proyecto político autoritario que el presidente Álvaro Uribe ha venido implantando con éxito en el país, el cual amenaza con erosionar la institucionalidad democrática heredada de la Constitución de 1991 y destruir los avances acumulados desde mediados de la década del ochenta en materia de modernización y democratización de la gestión pública.

Cambios discursivos y re-diseño institucional

La descentralización surgió a mediados de los años ochenta del siglo pasado como una estrategia de reforma del Estado destinada a darle un nuevo aire al régimen político y recuperar la confianza de los colombianos en sus instituciones. Fue una reforma necesaria. Quienes la impulsaron entendieron que el Frente Nacional había dejado una herencia negativa: el Estado era incapaz de enfrentar los grandes problemas del país, especialmente la pobreza y las desigualdades sociales y regionales al tiempo que el régimen político mostraba rasgos indeseables, como el centralismo en la toma de decisiones, el autoritarismo en el manejo del disenso, el clientelismo en la atención a las necesidades de la población y la exclusión política.

La reforma descentralista dio mayor poder a los entes territoriales en la definición de políticas públicas y en la prestación de los servicios a su cargo, y abrió las puertas a la participación ciudadana, de manera que las decisiones fueran el producto de la interacción entre las autoridades públicas y la ciudadanía. Fue, en otras palabras, una estrategia de apertura política.

La Constitución de 1991 ratificó dicho espíritu: definió al Estado colombiano como un Estado descentralizado, multicultural y con autonomías regionales, y al municipio como célula básica de la estructura administrativa. Multiplicó los canales y mecanismos de participación, ordenó la elección de gobernadores, creó el sistema nacional de planeación, fortaleció las finanzas territoriales y definió un nuevo ordenamiento territorial.

Sin embargo, aprobada la nueva Constitución, el presidente César Gaviria le planteó al país un nuevo modelo de desarrollo, consistente en acelerar la

apertura de la economía colombiana al mercado internacional. El diseño institucional de la descentralización dio un giro notable: en adelante debería garantizar una mayor competitividad del territorio, incorporar criterios de gerencia privada en el manejo de los asuntos públicos e introducir la racionalidad del mercado para aumentar la productividad en la prestación de servicios y la eficiencia en el uso de los recursos. El énfasis dejó de ser político (apertura del régimen, participación, autonomía de las autoridades subnacionales) y se concentró en aspectos técnicos, en especial el desarrollo de capacidades institucionales de las entidades territoriales. De estrategia de apertura política la descentralización pasó a ser instrumento para la apertura económica.

A finales de la década del 90 hubo un nuevo vuelco en el discurso gubernamental. El gobierno de Ernesto Samper culpó al régimen de transferencias de ser el responsable del déficit fiscal del Estado. La descentralización comenzó a ser considerada como un problema fiscal. El Gobierno nacional tenía en parte razón: las finanzas territoriales se encontraban en un estado lamentable: de los 32 departamentos del país solamente cuatro tenían finanzas saneadas. Los demás presentaban un déficit que ponía en riesgo su viabilidad financiera, causado principalmente por el excesivo endeudamiento. Algo parecido ocurría en un buen número de municipios, especialmente las ciudades grandes e intermedias. Pero el gobierno no tenía toda la razón: el déficit fiscal se originaba principalmente en gastos del nivel nacional. Las transferencias ocupaban sólo el cuarto lugar en la explicación de ese déficit.

El gobierno no sólo quería reducir el déficit, sino también recuperar poder de decisión y capacidad de inversión. Fue lo que hizo el presidente Pastrana, quien logró que el Congreso aprobara una serie de reformas fiscales, entre las cuales cabe destacar el control por parte del Ministerio de Hacienda del endeudamiento de las entidades territoriales, la definición de topes a sus gastos de funcionamiento (ley 617 de 2000) y la creación del Sistema General de Participaciones (Acto Legislativo N° 1 de 2001). Esta última reforma, aprobada como medida transitoria hasta 2008, fue prorrogada en 2007 hasta el 2016¹. La ley 715 de 2001, que reglamentó competencias y recursos transformó la descentralización, despojándola de su esencia territorial y privilegiando su dimensión sectorial (salud, educación, etc.)

La triple amenaza

La descentralización siente hoy pasos de animal grande. Está amenazada por todos los flancos. La estrategia del gobierno de debilitarla reduciendo los recursos de transferencia y efectuando inversión paralela en los territorios, en campos de competencia de los gobiernos municipales y departamentales, es la primera fuente de amenaza.

Al actual gobierno no le gusta la descentralización. El vicepresidente y otros funcionarios de alto rango se refieren frecuentemente a la inviabilidad económica de algunos municipios, a los altos niveles de corrupción en el manejo de los dineros públicos en municipios y departamentos, a la baja

capacidad de gestión de las entidades territoriales, a la ingobernabilidad en las zonas de conflicto armado (¡a pesar de que se niega a aceptar que este último exista!). Su propuesta es la reducción del número de municipios y la multiplicación de controles sobre el desempeño de las entidades territoriales por parte del gobierno central. La última joya a ese respecto fue el Decreto 28 de 2008, que creó una Unidad Administrativa Especial, con personería jurídica y recursos propios, destinada a hacer seguimiento al uso que los municipios, los departamentos y los resguardos indígenas hacen de los dineros del Sistema General de Participaciones. Las relaciones intergubernamentales tienen hoy día una estructura piramidal: un poder de decisión y de inversión concentrado en el gobierno, mientras que los municipios y los departamentos juegan como ejecutores de las decisiones del gobierno nacional. La re-centralización anda a toda marcha.

Las amenazas a la descentralización se originan también dentro de las entidades territoriales, especialmente por su débil capacidad de gestión, sus bajos niveles de transparencia y su dificultad para generar recursos propios y manejarlos adecuadamente. Esto ha llevado a un manejo indebido de sus recursos, al clientelismo, a la rutinización de la gestión, la pobreza fiscal y, sobre todo, la baja capacidad para atender las demandas de la población. La mayor parte de las entidades territoriales tienen un enemigo interno que les impide dar el salto hacia nuevas modalidades de gestión y de ejercicio de sus responsabilidades públicas.

Finalmente, una tercera amenaza es la incidencia de los actores armados en la gestión territorial, especialmente en los municipios. Según cálculos de la Corporación Nuevo Arco Iris y de la MOE, dicha amenaza afecta a un poco menos de la cuarta parte de los municipios del país y a por lo menos 12 departamentos. Los actores armados han visto en los aparatos municipales una importante fuente de poder, de legitimación social y política, de protección y de acumulación de recursos.

Tres han sido las estrategias de estos sectores²: en primer lugar, el control territorial, mediante el cual manejan factores claves como la propiedad de tierras y negocios, la circulación de bienes y personas, los flujos de información y la vida social. Dicho control les permite regular mediante el uso de las armas la economía local, las formas y los estilos de vida y las conductas de la población.

En segundo lugar, el control político-electoral, a través de diferentes vías: la eliminación del “enemigo” político, la realización de alianzas con la dirigencia local o la imposición de una nueva élite de “testaferros políticos” para asegurar el poder. Los partidos políticos siguen siendo organizaciones débiles, fácilmente permeables por actores ilegales, lo que ha facilitado la labor de estos últimos de cooptación de algunos sectores de la dirigencia política local.

Por último, el control de la gestión pública. Los actores armados han logrado tener una incidencia directa en las decisiones territoriales. Algunos prefieren incidir desde afuera del aparato municipal a través del quiebre del orden público, el veto a las autoridades públicas en ciertos territorios, la presión sobre

las autoridades para que orienten la inversión hacia zonas y poblaciones bajo su influencia. Otros han optado por insertarse en el aparato municipal con el fin de manejar directamente el gobierno local. En este caso, la modalidad más generalizada ha sido la captura de rentas públicas.

Las consecuencias de esta influencia están a la vista: deficientes procesos de gestión y peores resultados en materia de cobertura y calidad en los servicios a cargo de los municipios; cercenamiento de los derechos civiles y políticos de la población; debilitamiento del tejido social y de la participación ciudadana; imperio de las armas y corrupción encubierta.

Fortalecer la descentralización

La apuesta del gobierno de recentralizar competencias, recursos y poder de decisión, no es la solución. La descentralización crea oportunidades para que las colectividades territoriales asuman la responsabilidad de diseñar su futuro y trabajar por él. Se trata, por tanto, de fortalecerla, no de enterrarla, para enfrentar la triple amenaza. Fortalecer la descentralización significa dotar a los gobiernos municipales y departamentales de la autonomía, las competencias y los recursos necesarios (legales, económicos, técnicos, etc.) para que, con la colaboración de sus respectivas colectividades territoriales y en coordinación con el gobierno nacional en lo que sea necesario y conveniente, impulsen dinámicas de desarrollo local y regional que contribuyan a mejorar la calidad de vida de sus habitantes. ¿Cómo? 3. Tres líneas de acción parecen indispensables: el rediseño de las relaciones intergubernamentales, el cambio en los estilos de la gestión pública municipal y departamental, y las reformas en el campo político-electoral.

Nuevo esquema de relaciones intergubernamentales

Es necesario rediseñar el esquema de relaciones intergubernamentales, tanto en términos de competencias como de recursos. Sobre el primer aspecto, hay que perfilar un sistema diferenciado que asigne con claridad responsabilidades a cada uno de los niveles de la administración pública y sea flexible, según tamaño, con capacidades y recursos de las entidades territoriales, especialmente en el caso de los municipios. No se puede pedir a un municipio de sexta categoría que ejerza las mismas competencias que uno de categoría especial. Lo mismo puede afirmarse de los departamentos. El concepto de gradualidad en la asunción de competencias debe ser introducido en la legislación colombiana, de manera que la carga de responsabilidades aumente cuando el municipio cuente con las capacidades y los recursos necesarios para ejercerlas.

En materia de ingresos, se requiere, de una parte, que los gobiernos territoriales asuman con mayor responsabilidad, transparencia, eficiencia y eficacia la gestión de sus finanzas, terreno en el cual hay que introducir fuertes correctivos en materia de control político, control institucional y control social; de otra, buscar los mecanismos para incrementar sus recursos para que puedan atender las demandas de la población en el territorio. Ello exige:

- *Una reforma tributaria territorial que establezca dispositivos para la generación de ingresos propios de las entidades territoriales, en particular de los municipios, directos interlocutores de la población, en la satisfacción de sus demandas, de manera que disminuya su dependencia de los recursos de transferencia.*
- *El diseño de un mecanismo de participación en los ingresos de la nación, que asegure un crecimiento real de los recursos de transferencia y permita a las entidades territoriales cumplir sus compromisos de incremento de las coberturas en educación, salud, agua potable y saneamiento básico, e incrementar el gasto público en otros frentes que les asigna la ley 715 de 2001.*
- *La unificación de la bolsa de recursos de transferencia (SGP, regalías, otros) y la definición de criterios unificados de asignación a las entidades territoriales. Para tal efecto, es necesario crear un Fondo Territorial de Compensación, alimentado con recursos de la nación y de las entidades territoriales de mayores ingresos, que permita a los territorios más pobres acceder a recursos adicionales para recuperarse de su atraso y reducir la brecha territorial.*
- *La creación de incentivos (económicos, de cofinanciación, de reconocimiento, etc.) para los gobiernos que emplean de manera eficiente y eficaz sus recursos y demuestran políticas y acciones de incentivo a la participación ciudadana, así como de sanciones para quienes obran en sentido contrario⁴.*
- *El diseño de una política nacional de transparencia de la gestión pública, que reduzca drásticamente los riesgos de corrupción, mediante procesos de publicidad de las decisiones, cumplimiento de normas y visibilidad en la contratación y en el manejo del recurso humano, y promoción del control social por parte de las autoridades en el territorio.*
- *El rediseño de los mecanismos de control institucional (control interno, control fiscal, personerías) y un fortalecimiento del control ciudadano a través de las veedurías. La idea es no entregar cheques en blanco a los municipios y departamentos, sino cuidar que los recursos que se les entreguen sean bien utilizados en función de objetivos de desarrollo y bienestar de la población.*

Estas reformas ponen de presente la necesidad de reformar en lo que sea pertinente la ley 715 de 2001 y, sobre todo, de una legislación en materia de ordenamiento territorial que defina, de una vez por todas, el marco de acción de los diferentes niveles del gobierno y el papel de la sociedad civil y de los agentes privados. Dicha legislación debe incluir, entre otros aspectos, la reorganización político-administrativa del país, la redefinición de competencias y recursos de las entidades territoriales; la creación de instrumentos para el desarrollo local, regional y nacional; el manejo del suelo, del subsuelo, del espacio aéreo y de los mares; las relaciones fronterizas y la integración del país en el nuevo orden internacional⁵, y debe acogerse a principios tales como:

- *Visión estratégica el país debe dotarse de un proyecto estratégico de organización del territorio, que le permita definir objetivos de mediano y largo Plazo.*
Fortalecimiento del nivel intermedio de ordenamiento estatal y de las

nuevas figuras creadas por la Constitución de 1991: regiones, provincias y entidades territoriales indígenas.
Flexibilidad en la asignación de competencias entre los niveles nacional, intermedio y municipal de la administración pública, mediante un mecanismo de asignación diferencial de competencias según categoría de municipio y el tipo de departamento.
Asociatividad generación de incentivos para la acción mancomunada entre entidades territoriales.
Territorialización del presupuesto nacional para garantizar una distribución espacial de la inversión pública, complementaria de la inversión de las entidades territoriales en su jurisdicción.
Multiculturalidad reconocimiento de la diversidad cultural del país y adaptación de las normas a dicha realidad, con el fin de estimular la autonomía de las regiones y las etnias y su desarrollo en el marco de un concepto de proyecto compartido de país.

Se requiere la creación de una Comisión de Descentralización y Ordenamiento Territorial, en la que tengan asiento representantes de los tres niveles de gobierno y de la sociedad civil. Su función básica es la de concertar las políticas de descentralización y ordenamiento territorial y hacerle seguimiento y evaluación.

La gestión pública

Otro frente de reformas tiene que ver con la gestión pública. Es necesario transformar los estilos de gestión autoritarios y clientelistas aún dominantes en el escenario territorial y blindarla para que los actores armados no logren tener la influencia que han logrado hasta ahora. El primer objetivo exige el cumplimiento de por lo menos dos condiciones: de un lado, un cambio de liderazgos sociales y políticos, de manera que accedan a los puestos de mando personas que trabajen por la consolidación de la democracia y a la luz de una cultura fundada en valores relacionados con el fortalecimiento de lo público. De otro, multiplicar las experiencias de participación ciudadana y control social de la gestión pública, punto sobre el cual se hará alusión en detalle más adelante.

En cuanto al blindaje de las administraciones municipales y departamentales con respecto a la influencia de los actores armados ilegales, es preciso atacar varios frentes. El primero de ellos consiste en fortalecer la gestión pública, es decir, restituir a los municipios la autonomía que les concedió la Constitución de 1991, bastante envoltada en años recientes, y entregarles los instrumentos técnicos, administrativos, normativos y fiscales necesarios para que la usen en función de los intereses colectivos, estableciendo prioridades de inversión y de prestación de servicios a quienes más necesitan de la acción del Estado, a la luz de criterios de equidad y redistribución de los bienes, los servicios y las oportunidades para la gente.

El gobierno nacional, antes que inventar dispositivos de vigilancia policiva sobre el desempeño de las autoridades locales, debería generar incentivos para premiar la buena gestión y diseñar políticas de mejoramiento de capacidades individuales e institucionales, especialmente en las entidades

territoriales más pobres económica y fiscalmente, y técnicamente más débiles. Las lecciones aprendidas hace tres lustros sobre los programas de desarrollo institucional, en el sentido de que éste no es sólo un proceso técnico, sino también de fortalecimiento de capacidades políticas, deben ser aplicadas de inmediato. También es clave incentivar la rendición de cuentas de las autoridades municipales a la ciudadanía, estimular la petición de cuentas por parte de esta última y afianzar y multiplicar los espacios y los momentos de diálogo e interacción entre ellas, a fin de erradicar todos los factores que incrementan los riesgos de corrupción en la gestión municipal.

Es necesario, además, formular planes estratégicos municipales con participación ciudadana, que definan metas de resultado e impacto, acompañadas por un sistema de monitoreo y evaluación; elaborar presupuestos por resultados, a fin de hacer un uso más eficiente de los recursos y propiciar un control social más efectivo; mejorar los sistemas de información para que la rendición de cuentas sea más efectiva e incorpore el diálogo entre las autoridades municipales y la ciudadanía; desarrollar acciones de monitoreo y evaluación de la gestión pública, que se refieran no sólo a los procesos y a los productos, sino también al impacto de la gestión en el mejoramiento de la calidad de vida. El DNP, junto con las oficinas municipales y departamentales de planeación, deberá construir sistemas estandarizados de medición.

La gestión pública territorial debe otorgar a la participación ciudadana un lugar más importante que el que posee actualmente. A ese respecto, es preciso repensar los diseños institucionales para la participación y transformar las prácticas ciudadanas y de las autoridades públicas en ese campo. El gobierno nacional debe trazar una política de participación que estimule el uso de los dispositivos institucionales, y que reconozca igualmente las iniciativas ciudadanas que fluyen por fuera de dicha institucionalidad, en la mira de multiplicar y profundizar el diálogo y la interacción entre las autoridades públicas y la población.

Dicha política debe incluir como un elemento estratégico el re-diseño de la institucionalidad participativa, para lo cual es necesario reformar y unificar las normas actualmente existentes en la materia. En particular, cuatro normas requieren un cambio urgente: en primer lugar, la ley de instancias y mecanismos de participación ciudadana (ley 134 de 1994), con el fin de convertirla en un incentivo para la participación directa, y no en un obstáculo, como es actualmente. En segundo lugar, la Ley Orgánica de Planeación (Ley 152 de 1994), para que abarque todos los planes (de desarrollo, de ordenamiento territorial, sectoriales, etc.) y fortalezca los Consejos de Planeación como instancias permanentes de participación ciudadana con capacidad de incidencia en la formulación de los planes, obligándolos, además, a realizar rendición de cuentas anualmente a la ciudadanía sobre su desempeño. En tercer lugar, la ley de Veedurías Ciudadanas (ley 850 de 2003), de manera que no sólo defina el carácter y el papel de las veedurías, sino que les otorgue instrumentos, especialmente en el campo de la información, para ejercer el control social de la gestión pública; y, finalmente, las más de treinta leyes sobre canales de participación sectorial y poblacional. Estas últimas

deberían hacer parte de una Ley estatutaria de la participación ciudadana que evite la dispersión actualmente existente y estimule mediante incentivos y mejores condiciones objetivas la participación en los asuntos públicos.

El nuevo marco normativo debería estar acompañado por la inclusión en el presupuesto nacional de una partida destinada al fomento de la participación ciudadana por parte del gobierno nacional, cuyo gasto debería estar respaldado por un documento Conpes sobre la materia. El Fondo de Participación, que maneja actualmente el Ministerio del Interior, debe manejarse en forma transparente –lo que hasta ahora no ha ocurrido- y su administración debe estar en manos de un Consejo Nacional de Participación Ciudadana, en el que tengan asiento representantes del gobierno, del Ministerio Público y de la sociedad civil.

La política de participación ciudadana debe establecer claramente los incentivos que las autoridades públicas recibirán para la promoción de la participación en su respectivo territorio. Las autoridades que no sólo cumplan con los mandatos normativos y constitucionales en la materia, sino que, además, sean creativos en la introducción de prácticas participativas, como los presupuestos participativos, la formulación de políticas públicas con participación de los sectores interesados, el estímulo a la vigilancia ciudadana, etc., deberían recibir incentivos fiscales que premien los esfuerzos por democratizar la gestión pública y los resultados obtenidos en ese aspecto.

Entre las tareas que deben llevar a cabo las autoridades territoriales están las de promover la creación y fortalecimiento de organizaciones y redes sociales, la formación de viejos y nuevos líderes, la multiplicación y la articulación de experiencias participativas que sirvan de escenario de aprendizaje democrático y la transformación progresiva de la cultura política hacia imaginarios que coloquen los valores de la participación, la convivencia y la construcción de paz en lugar privilegiado dentro de las preocupaciones de la ciudadanía.

Otra tarea de gran valor es la de estimular a los partidos y las organizaciones políticas y a sus integrantes para que favorezcan el ejercicio de la participación ciudadana. La articulación entre representación política y participación ciudadana en Colombia es muy precaria, lo que abre una brecha peligrosa entre una y otra, que termina por debilitar la institucionalidad y las prácticas participativas. De ahí la importancia de transformar la mentalidad de los actores políticos y de los líderes sociales para que se sumen a propósitos comunes de democratización de la gestión pública.

Reformas político-electorales para el territorio

La tercera línea de reformas se refiere a los cambios en los dispositivos institucionales y en las prácticas político-electorales en el nivel territorial. Este es un aspecto hasta ahora no ligado a la descentralización, pero que tiene importantísimas implicaciones, en especial por el papel que han jugado los actores armados ilegales en esa materia⁶.

Algunas de las medidas que vienen discutiéndose en el plano nacional resultan pertinentes. Es el caso de las sanciones para los partidos o movimientos que permitan el ingreso en sus listas de candidatos que, habiendo sido elegidos, se vean envueltos en líos judiciales relacionados con el apoyo a sus campañas por parte de actores ilegales. Mecanismos como la silla vacía, la devolución parcial o total de recursos entregados al partido por reposición de votos, las multas, el recálculo del umbral y la reasignación de curules, la prohibición al partido de presentar candidatos a la misma circunscripción en la siguiente elección, la pérdida de las personerías jurídicas o, incluso, la disolución del partido hacen parte de la agenda por considerar.

Debe analizarse la posibilidad de separar la responsabilidad directa o indirecta por parte de los partidos de aquella que corresponde a sus miembros, y establecer medidas diferenciadas en cada caso. Otra norma que podría considerarse es anular elecciones con candidato único o cuando el perdedor con más votos tenga un porcentaje de respaldo inferior al 10%, siempre y cuando existan indicios de que tales resultados obedecen a la influencia de actores armados en el territorio. De igual forma parece conveniente dar mayor efectividad al voto en blanco, pues en aquellos municipios o departamentos donde no hay posibilidad de competencia política real, el voto en blanco puede ser un instrumento de la población para sentar su voz de protesta contra la toma irregular de las elecciones locales.

Otro aspecto es la financiación de los partidos y las campañas políticas. Aunque no se comparte la idea de una financiación total por parte del Estado, son necesarias medidas como la entrega anticipada de recursos a quienes participen bajo ciertas condiciones de seriedad y apoyo por parte del electorado. Un Fondo Estatal de Financiación de Partidos y Campañas debería sumar a la distribución que se haga según el número de curules obtenidas en las últimas elecciones, porcentajes de recursos entre todos los partidos reconocidos y entre aquellos que mayores recaudos hagan de aportes de sus afiliados. De igual forma es importante propiciar la presentación de información oportuna sobre los gastos de campaña por parte de candidatos y partidos y la obligatoriedad de hacer pública la información financiera.

Es necesario incentivar la participación del mayor número de ciudadanos en las decisiones locales, empezando por aquellas que tienen que ver con la designación y el control de sus gobernantes. En contravía de una concepción elitista de la democracia, se reivindica el valor de la política en un sentido amplio, a través de la vinculación activa a partidos o de la denuncia de actuaciones irregulares por parte de las autoridades electas. Esta podría ser una forma de romper el modelo señorial en la política, basado en el clientelismo y la privatización de los recursos y el poder públicos.

** El autor es Sociólogo, Director de la Unidad de Ejecución de Programas de Foro Nacional por Colombia.*

1 El cambio en el sistema de transferencias significó para las entidades territoriales una pérdida significativa de recursos: se calcula que entre 2002 y 2006 se dejaron de girar 7,59 billones de pesos del 2006 a las entidades

territoriales para inversión en salud, educación, agua potable y saneamiento básico.

2 *Foro Nacional por Colombia, Territorio, conflicto y gestión municipal en Colombia*, Bogotá, 2008 (próxima publicación).

3 *Las propuestas esbozadas enseguida han sido en buena parte discutidas por la Red de Iniciativas para la Gobernabilidad, la Democracia y el Desarrollo Territorial (RINDE).*

4 *Sería muy útil contar con un Índice de Democracia Local que genere incentivos para municipios y departamentos con mayores niveles de participación ciudadana y electoral.*

5 *Veinte años de la descentralización en Colombia: presente y futuro, Memorias del Seminario del mismo nombre, Bogotá: Rinde – GTZ, 2007, p. 67.*

6 *Estos planteamientos hacen parte del estudio “Territorio, Conflicto y Gestión Pública municipal”, realizado por Foro (Bogotá, 2008).*