

Descentralización territorial en Colombia: situación y perspectivas de política¹

Alberto Maldonado Copello
Diciembre de 2010

¹ Las ideas expresadas por el autor de este documento, no comprometen a Fescol.

Tabla de contenido

1. Introducción	2
2. Resultados	2
3. Análisis del diseño de la descentralización	10
4. Problemas.....	27
5. Revisión de las propuestas del gobierno.....	30
6. Recomendaciones	38

1. Introducción

El propósito de este documento es realizar un balance de algunos aspectos de la descentralización territorial en Colombia y formular recomendaciones de política, tomando como referencia las propuestas del nuevo gobierno nacional expresadas en las bases del Plan Nacional de Desarrollo para el período 2010-2014 y en la agenda legislativa. El diseño de la descentralización territorial ha otorgado competencias, recursos y autoridad política a las entidades territoriales para que cumplan un papel relevante en la provisión de servicios básicos a la población y en la reducción de la pobreza. El modelo adoptado crea un conjunto de condiciones básicas para alcanzar buenos resultados, como lo demuestran numerosos casos, pero en su conjunto se ve afectado negativamente por diversas prácticas de corrupción y clientelismo que desvían los recursos disponibles o conducen a su poca eficiente utilización. Con la reforma constitucional de 2001 se creó el Sistema General de Participaciones con el objetivo de mejorar sustancialmente la eficacia y eficiencia del gasto de las entidades territoriales, mediante la creación de participaciones sectoriales en educación y salud, reforma que fue complementada mediante el Acto Legislativo No 4 de 2007 por el cual se constituyó la participación para agua potable y saneamiento básico. Aparte de estos cambios no se introdujeron durante la década pasada reformas de fondo al modelo.

En primer lugar se examinan algunos resultados de la descentralización en Colombia, en segundo lugar se exploran los factores que inciden en los resultados alcanzados, en tercer lugar se examinan los principales componentes del diseño de la descentralización, en cuarto lugar se analizan las propuestas del gobierno nacional y en quinto lugar se presentan unas recomendaciones de política.

2. Resultados

De acuerdo con el diseño de la descentralización territorial en Colombia, la gestión de las entidades territoriales debería tener un impacto² importante en el mejoramiento de las condiciones de vida de la población mediante su acceso a la educación básica y media, a los servicios de salud preventiva y curativa, y al acueducto y alcantarillado, principalmente. En forma complementaria, se esperaría un efecto significativo en otras dimensiones de la calidad de vida, como la alimentación y nutrición, las condiciones de la vivienda, el acceso a bienes y servicios culturales, deportivos y de recreación. Adicionalmente, en el diseño de la descentralización se ofrecieron algunos instrumentos y recursos en cuanto a la promoción del desarrollo económico y agropecuario y la generación de empleo, pero mucho más limitados.

Por tanto la descentralización territorial debería tener resultados en cuanto a la reducción de la pobreza por acceso a bienes y servicios, y no tanto por la pobreza medida por ingresos. En Colombia, la principal medida oficial de la pobreza, según el criterio de acceso a bienes y servicios, es el indicador de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), con base en el cual se construyen indicadores de pobreza (cuando un hogar tiene insatisfecha una de las necesidades básicas incluidas

² Sin embargo, este impacto no se debe exclusivamente a la gestión de las entidades territoriales por cuanto la Nación tiene competencias de regulación, de financiación y de diseño. Esto significa que en la práctica resulta imposible medir un impacto aislado de los departamentos y municipios, por lo cual el análisis realizado en este capítulo debe verse como una aproximación.

en la medición) y miseria (cuando el hogar tiene insatisfechas dos o más necesidades)³. Aunque este indicador tiene limitaciones, presenta algunas ventajas para el análisis de las tendencias en los resultados de la descentralización territorial: ha sido adoptado en leyes como indicador para el reparto de recursos⁴, se puede calcular con base en los censos y en las encuestas de hogares, y permite su medición por municipios y departamentos, lo cual no ocurre con el indicador de pobreza por ingresos⁵.

Los datos sobre NBI para el total del país muestran que la proporción de población pobre pasó de 45% a 25,8% entre 1985 y 2005, pero con diferencias significativas que van desde cuatro departamentos que incrementaron su nivel de pobreza (Vichada, Amazonas, La Guajira y Guainía) hasta una disminución de 34 puntos en Casanare. En 2005, cinco de los 33⁶ departamentos examinados, tenían un nivel de pobreza inferior a 20%, trece tenían un nivel entre 20% y 40%, once entre 40% y 60% y cuatro departamentos superior a 60%, con el caso extremo de Chocó que presenta un 79%; solamente diez departamentos se encuentran por debajo del promedio nacional. Estos datos muestran que después de veinte años de descentralización, un número elevado de departamentos continúa con niveles muy altos de pobreza por necesidades básicas insatisfechas. Aunque en todos los departamentos disminuyó la pobreza, los departamentos más ricos tuvieron un mejor desempeño relativo. Por ejemplo, los seis departamentos con menor nivel de pobreza tuvieron la tasa relativa de disminución más amplia entre 1985 y 2005, que oscila entre 48% en el caso de Quindío a 61% en el caso de Bogotá. En el otro extremo, de los diez departamentos más pobres en 2005, la mayor tasa de disminución relativa la obtuvieron Cesar y Bolívar con 28%, muy por debajo de la tasa de los departamentos más ricos y del promedio nacional de 42%, observándose además casos extremos como los de Guajira, donde la pobreza relativa aumentó entre 1985 y 2005 en 13,7% y Chocó, donde apenas se redujo en 3,6%. Es preocupante observar que en un período de 20 años, en el cual los recursos de transferencias nacionales y de regalías aumentaron sustancialmente en estos departamentos la reducción de la pobreza no fue significativa. Entre los departamentos con niveles medios de pobreza, se destacan por su reducción relativa Santander y Boyacá con 50%, y Meta con 48%, ubicándose los demás en un rango entre 40 y 45%, superior al de los departamentos más pobres.

³ El indicador de NBI está compuesto por variables de educación (asistencia escolar), conexión de servicios públicos (acueducto y alcantarillado), calidad de la vivienda (tipo de materiales en pisos y paredes), hacinamiento, y dependencia económica. Las dos primeras se relacionan directamente con las competencias asignadas a departamentos y municipios en las leyes, en vivienda se trata de una competencia donde juegan un papel relevante, pero donde la Nación conserva una responsabilidad y participación grande, y finalmente en la dimensión económica la responsabilidad territorial es muy baja. Esto significa que la evolución del NBI no depende exclusivamente de la gestión de los departamentos y municipios, sino de una combinación de la actuación de los tres niveles de gobierno, pero aún así ofrece una aproximación útil para conocer la evolución de la pobreza durante el período de la descentralización territorial.

⁴ Por ejemplo en la ley 60 de 1993 y en la ley 715 de 2001.

⁵ Cuya medición se realiza con base en una muestra de hogares y ofrece resultados para el país, para departamentos y para algunas ciudades y áreas metropolitanas.

⁶ Incluyendo a Bogotá como un departamento.

Colombia. Departamentos: Evolución de la pobreza según NBI 1985-2005, ordenados de menor a mayor pobreza en el año 2005- Variación absoluta y relativa

Departamento	Valor NBI			Variación Absoluta			Variación Relativa		
	1985	1993	2005	1985 a 1993	1993 a 2005	1985 a 2005	1985 a 1993	1993 a 2005	1985 a 2005
Bogotá	23,5	17,3	9,2	-6,2	-8,1	-14,3	-26%	-47%	-61%
Valle del Cauca	32,7	24,7	15,6	-8	-9,1	-17,1	-24%	-37%	-52%
Quindío	30,7	24	16	-6,7	-8	-14,7	-22%	-33%	-48%
Risaralda	33,5	26,7	16,6	-6,8	-10,1	-16,9	-20%	-38%	-50%
Caldas	34,3	28,9	17,7	-5,4	-11,2	-16,6	-16%	-39%	-48%
Cundinamarca	48,9	34	21,2	-14,9	-12,8	-27,7	-30%	-38%	-57%
Santander	43,6	31,7	21,8	-11,9	-9,9	-21,8	-27%	-31%	-50%
Antioquia	40,3	31	22,6	-9,3	-8,4	-17,7	-23%	-27%	-44%
Atlántico	41,5	31,5	24,7	-10	-6,8	-16,8	-24%	-22%	-40%
Meta	47,6	41,3	24,8	-6,3	-16,5	-22,8	-13%	-40%	-48%
Total Nacional	45	37,2	25,8	-7,8	-11,4	-19,2	-17%	-31%	-43%
Tolima	48,5	39,2	29,8	-9,3	-9,4	-18,7	-19%	-24%	-39%
Norte de Sant	52,1	41,8	30,2	-10,3	-11,6	-21,9	-20%	-28%	-42%
Boyacá	60,6	39,3	30,7	-21,3	-8,6	-29,9	-35%	-22%	-49%
Huila	48,7	40,5	32,6	-8,2	-7,9	-16,1	-17%	-20%	-33%
Putumayo	62,8	78,8	34,8	16	-43,9	-28	25%	-56%	-45%
Arauca	61,3	53,8	34,9	-7,5	-18,8	-26,4	-12%	-35%	-43%
Casanare	69,8	52,1	35,6	-17,7	-16,5	-34,2	-25%	-32%	-49%
Guaviare	70,6	79,8	39,8	9,2	-39,9	-30,8	13%	-50%	-44%
San Andrés	44,2	33,3	40,9	-10,9	7,6	-3,3	-25%	23%	-7%
Caquetá	61,2	58,2	41,6	-3	-16,6	-19,6	-5%	-29%	-32%
Nariño	59,2	56,3	43,7	-2,9	-12,6	-15,5	-5%	-22%	-26%
Amazonas	35,4	69,4	44,1	34	-25,3	8,7	96%	-36%	25%
Cesar	61,9	56,1	44,5	-5,8	-11,6	-17,4	-9%	-21%	-28%
Cauca	57,8	56,4	46,4	-1,4	-10	-11,4	-2%	-18%	-20%
Bolívar	64,6	54,2	46,6	-10,4	-7,6	-18	-16%	-14%	-28%
Magdalena	62,7	55,2	47,6	-7,5	-7,6	-15,1	-12%	-14%	-24%
Vaupés	60,3	100	54,9	39,7	-45,1	-5,4	66%	-45%	-9%
Sucre	73,4	65,2	54,9	-8,2	-10,3	-18,5	-11%	-16%	-25%
Córdoba	73,6	65,9	59	-7,7	-6,9	-14,6	-10%	-10%	-20%
Guainía	56,8	100	60,4	43,2	-39,6	3,6	76%	-40%	6%
La Guajira	57,3	64,1	65,2	6,8	1,1	7,9	12%	2%	14%
Vichada	53,6	88,9	66,7	35,3	-22,2	13,1	66%	-25%	24%
Chocó	82	80,4	79	-1,6	-1,4	-3	-2%	-2%	-4%

Fuente: DANE, Censos de Población y Vivienda 1985, 1993, 2005.

En 1985, el departamento con menor nivel de pobreza (sin considerar Bogotá) era Quindío con 30,7 y el mayor Chocó con 82%, una diferencia de 51 puntos; en 2005, el menor era Valle del Cauca con 15,6 y Chocó continuaba siendo el más pobre, con 79, una diferencia de 55 puntos. En los veinte años de la descentralización, la distancia entre los extremos aumentó.

Los municipios más grandes, con población superior a 500.000 habitantes, redujeron su nivel de pobreza de 26,7% en 1985 a 12,3% en 2005, una reducción similar en términos absolutos a las demás categorías, con excepción de los municipios menores de 10.000 habitantes; en efecto, los municipios entre 100 mil y 500 mil habitantes, pasaron de 32,9% a 24,0%, una reducción inferior que los municipios mayores, los municipios entre 50 y 100 mil habitantes pasaron de 47,4% a 35,4%, los municipios con población entre 20 mil y 50 mil habitantes de 58,4% a 44,4% y los municipios entre 20 y 10 mil habitantes de 63,4% a 48,8%. Por su parte, los municipios más pequeños lograron una reducción de más de 22 puntos, al pasar de 67,7% a 45,1%.

Colombia. Evolución NBI por categorías municipales según población

Rango poblacional	1985			1993			2005		
	Población total	Población NBI	Porcentaje NBI	Población total	Población NBI	Porcentaje NBI	Población total	Población NBI	Porcentaje NBI
Mayores de 500.000 habitantes	8.175.353	2.186.420	26,7%	9.847.581	1.944.866	19,7%	14.181.984	1.744.854	12,3%
Entre 100.000 y 500.000	4.960.713	1.632.070	32,9%	7.183.685	2.045.659	28,5%	10.308.336	2.475.743	24,0%
Entre 50.000 y 100.000	2.355.702	1.116.136	47,4%	2.528.051	1.050.925	41,6%	3.697.200	1.309.097	35,4%
Entre 20.000 y 50.000	4.937.894	2.881.981	58,4%	6.325.229	3.328.673	52,6%	6.751.422	2.999.808	44,4%
Entre 10.000 y 20.000	4.075.054	2.581.603	63,4%	4.369.703	2.412.113	55,2%	4.453.592	2.174.762	48,8%
Menores de 10.000	2.810.709	1.903.431	67,7%	2.622.518	1.451.334	55,3%	2.697.968	1.216.034	45,1%
Total	27.315.425	12.301.641	45,0%	32.876.767	12.233.570	37,2%	42.090.502	11.920.298	28,3%

Fuente: Dane, Censos de Población y Vivienda

Pero en términos relativos los datos muestran que los mejores desempeños se encuentran en los municipios más grandes, con una reducción de 54% en la pobreza, y en los más pequeños (menores de 10.000 habitantes), con 37,1%. Tal como vimos en el caso de los departamentos, se observa que los municipios mayores y con mayor riqueza lograron una disminución mayor de la pobreza por NBI. Las demás categorías tienen tasas de disminución relativa menores, siendo la más baja la del grupo entre 10.000 y 20.000 habitantes, con apenas 22,9%, pero los demás no superan el 27% alcanzado por los municipios entre 100 y 500 mil habitantes. El único grupo de municipios que tuvo una tasa de reducción de la pobreza mejor que el promedio nacional fue el de los municipios mayores.

Al desagregar por los componentes del Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas, se observa que hubo mejoramientos mayores en aquellas variables donde las entidades territoriales tienen mayores competencias y recursos; por ejemplo, la proporción de personas sin acceso a servicios públicos bajó de 20,9% en 1985 a 7,0% en 2005, tanto en la zona urbana como en la zona rural, y en inasistencia escolar de 11,2% a 2,4%, mostrando un mejoramiento muy grande en la zona rural. En los componentes de vivienda, hacinamiento y dependencia económica, aunque también hubo mejoría, fue mucho menor e incluso se observa un empeoramiento en el caso de la vivienda rural.

Componente	1985			1993			2005		
	Total	Cabecera	Resto	Total	Cabecera	Resto	Total	Cabecera	Resto
Vivienda	12,9	7,0	25,9	11,6	7,0	23,7	10,4	4,7	28,2
Hacinamiento	19,0	11,1	25,9	15,4	12,0	24,4	11,0	8,4	19,4
Servicios	20,9	8,4	25,9	10,5	7,2	19,2	7,0	4,7	14,1
Alta dependencia	13,3	7,6	19,5	12,8	8,8	23,3	7,4	6,2	11,1
Inasistencia	11,2	4,9	30,8	8,0	4,8	16,4	2,4	2,2	3,0

Fuente: DANE, Boletín, Censo General 2005, Necesidades Básicas Insatisfechas, 1985, 1993, 2005. En http://www.dane.gov.co/censo/files/resultados/prest_NBI_100708.pdf

No se dispone de datos de NBI actuales por municipios y departamentos, razón por la cual no es posible examinar lo ocurrido durante los últimos años y específicamente durante el último período de gobierno nacional. Con base en algunos datos sectoriales se puede concluir que ha habido un mejoramiento importante en las coberturas de educación básica y media y de afiliación a la seguridad social, y en menor medida en acueducto y alcantarillado, pero persisten diferencias territoriales importantes que no son coherentes con la magnitud de los recursos transferidos.

En el sector educativo, entre el año 2002 y 2009 las coberturas brutas en educación básica y media aumentaron sustancialmente en la mayoría de departamentos, especialmente en los más pobres y atrasados. Las variaciones relativas más altas se observan en departamentos con mayores niveles de pobreza como Magdalena, Putumayo, Cesar, Casanare, Sucre, La Guajira y Guainía, con crecimientos superiores a 25%. Con excepción de Guainía, que alcanzó 93%, los demás departamentos alcanzaron o superaron el 100% de cobertura bruta, con incrementos significativos como en el caso de Putumayo y La Guajira, que en 2002 se encontraban en 76% y La Guajira con 78%. Los demás departamentos y Bogotá incrementaron su cobertura durante estos años, con excepción de Arauca, Vichada y San Andrés, donde las coberturas brutas disminuyeron. En 2009, tenían cobertura igual o superior a 100%, 21 de los 32 departamentos, otros 6 tenían coberturas entre 90% y 100%, y 6 por debajo de 90%. Los departamentos con menor cobertura son Vaupés y San Andrés con 75%.

Los datos sobre matrícula neta para el año 2009 muestran que la cobertura en educación básica (transición, primaria y secundaria, que corresponde a las edades de 5 a 14 años) fue de 91% y en la educación media (que corresponde a las edades de 15 y 16 años) de 37%, para una cobertura total (de 5 a 16 años) de 89%. Se observa que se han alcanzado mejores resultados en la educación básica y que todavía la cobertura neta de la educación media es muy baja, reflejando un serio problema en el acceso a la educación. Dentro de la educación básica, la primaria tiene una cobertura de 90%, la secundaria de 70% y la transición de 62%. Sobre un total de 1.102 municipios, 456 se encuentran por encima del promedio nacional de cobertura total, de los cuales 165 tienen una cobertura igual o superior a 100% y 290 entre el promedio de 89% y 100%, reflejando que una proporción importante de los municipios ha logrado una elevada cobertura del servicio educativo. Por debajo del promedio, otros 300 municipios tienen una cobertura entre 80% y 89%, otros 295 se encuentran entre 60% y 80% y el resto por debajo de 60%, con un grupo de 20 municipios y corregimientos que no alcanzan el 40%. A pesar de los avances alcanzados, un número importante de municipios no ofrece todavía cobertura completa de la educación a su población. De las 33 ciudades capitales, 18 tienen cobertura superior al promedio, de las cuales 5 igual o superior a 100%,

En salud se avanzó sustancialmente en la meta de cobertura completa de afiliación al régimen subsidiado en salud. En el año 2009, sobre un total de 1.102 municipios, 998 tenían cobertura superior a 80%, de los cuales 415 ya habían alcanzado 100%, quedando un grupo de alrededor de 100% municipios con coberturas bajas. Sin embargo, en algunas de las variables de la situación de salud la situación no es tan buena. De acuerdo con el documento CONPES 091 de 2005, sobre Objetivos de Desarrollo del Milenio, la meta del país es reducir la tasa de mortalidad infantil a 14 muertes por 1.000 nacidos vivos (en 1990 la cifra era de 30,8 muertes por 1.000 nacidos vivos). Según los datos certificados por el DANE para el año 2006, solamente 14 municipios tenían una tasa igual o inferior a 14 muertes por 1.000 nacidos vivos, siendo el municipio con mejor indicador Itagüí con 9,29 seguido por Envigado con 9,46. Entre 14 y 28 muertes por 1.000 nacidos vivos, se encontraban 366 municipios; entre 29 y 42 muertes por 1.000 nacidos vivos se encuentran 440 municipios; finalmente por encima de 42 muertes por 1.000 nacidos vivos se encuentran los demás 294 municipios, llegando al extremo de 116 muertes en el caso de Uribia en la Guajira, ocho veces por encima de la meta del milenio. Las diferencias departamentales son también grandes; de acuerdo con DNP, en el año 2008 la tasa promedio nacional de mortalidad infantil fue de 20,8, pero mientras que en Caldas era de 14,5 en Chocó alcanzó 73,8. En mortalidad materna, mientras el promedio nacional era de 73,7, en Casanare fue de 31,5 mientras que en los departamentos de la Amazonia alcanzó el valor extremo de 215,3.

En acueducto y alcantarillado, de acuerdo con los datos del Censo 2005, solamente tres departamentos, Quindío, Valle del Cauca y Risaralda, tenían coberturas nominales de acueducto superiores a 90%, y otros cuatro, Caldas, Atlántico, Antioquia y Arauca, igual o superior al promedio nacional de 83,4%. Entre 80% y 83,4% se ubican otros seis departamentos, entre 60% y 80%, diez departamentos más y por debajo de 60% otros nueve. Los casos extremos en cuanto a deficiencias en la cobertura son Chocó con apenas 22% y Guainía con 30%. Es claro que a pesar de la descentralización territorial los gobiernos territoriales no han logrado la meta de coberturas completas (ni siquiera en términos nominales), y en muchos departamentos se encuentran todavía muy lejos de lograrla. Por municipios, obviamente la situación es similar. Sobre un total de 1.051 municipios para los cuales se dispone de información de coberturas nominales de acueducto en 2005, apenas 110 tienen coberturas superiores a 90%, y otros 210 tienen entre 80% y 90%. En el otro extremo, 218 municipios tienen coberturas inferiores a 50% y 84 por debajo del 30%. Después de 25 años de descentralización territorial estos datos evidencian situaciones de extrema ineficiencia, despilfarro o corrupción con los recursos destinados a dotar de agua potable a la población, especialmente la más pobre.

Mientras que en 1993 la diferencia entre el departamento con mayor y menor cobertura era de 76,8 puntos, en 2005 bajó a 74,2. Algunos departamentos disminuyeron su cobertura nominal; Atlántico pasó de 92,3% a 88,7%, pero también la redujeron departamentos pobres como Chocó, Guainía, La Guajira y San Andrés, que empeoraron aún más su situación. Sin embargo, en el otro extremo otros departamentos mejoraron sustancialmente tanto en términos absolutos como relativos (así todavía en 2005 tengan niveles de cobertura inferiores al promedio). Por ejemplo, departamentos como Vaupés, Vichada, Boyacá, Guaviare, Caquetá, Arauca y Casanare, tuvieron incrementos significativos en sus coberturas nominales, pero insuficientes para lograr niveles importantes, considerando que en algunos de estos casos contaron con recursos adicionales muy grandes, provenientes de regalías. Sin embargo, lo que muestran estas cifras es un comportamiento diferencial que indica que ante un diseño y políticas institucionales similares, unos departamentos

lograron mejoramientos muy grandes, por encima del promedio, al tiempo que otros se estancaron⁷ e incluso disminuyeron.

Esta situación se observa también en el caso de los municipios. En buena medida las grandes ciudades apenas mantuvieron sus coberturas (en algunos casos con ligeros incrementos en otros incluso con pequeñas disminuciones), razón por la cual debido a su gran peso en el total no se observa una gran modificación global. Sin embargo, muchos municipios aumentaron en forma sustancial sus coberturas. Un total de 30 municipios aumentaron su cobertura en 50 puntos o más mientras que otros cien municipios aumentaron entre 30 y 50 puntos, al tiempo que otros 114 aumentaron entre 20 y 30 puntos su cobertura. La mayoría, sin embargo, tuvo incrementos muy bajos que no se compadecen con los recursos recibidos e incluso 268 municipios vieron disminuir sus tasas de cobertura. Es claro que el dato agregado se compone de muy diversos comportamientos, algunos bastante destacados y otros deplorables. Después de 25 años de descentralización territorial todavía 217 municipios tienen coberturas nominales inferiores a 50%, y 40 inferiores a 20%.

El Gobierno Nacional no presenta en las bases del Plan Nacional de Desarrollo un balance de los resultados sectoriales alcanzado por la descentralización territorial, con la excepción de algunos análisis por departamentos en el punto sobre salud, razón por la cual se carece del diagnóstico oficial sobre este aspecto de la problemática territorial. En el capítulo sobre descentralización solamente hay una mención marginal al tema de los impactos de la gestión territorial, pero es posible encontrar elementos del diagnóstico en la exposición de motivos del proyecto de acto legislativo por medio del cual se reforma el sistema de regalías. En este documento señala el Gobierno Nacional que existe un problema de ineficiencia en el gasto de las entidades receptoras de regalías que conduce a que no tengan resultados relevantes en consideración a los mayores recursos recibidos. Los datos de pobreza por INBI muestran que estos departamentos no han logrado una significativa reducción de la pobreza, con algunas excepciones⁸ y destaca el caso de La Guajira como situación extrema, dado que entre 1993 y 2005 aumentó su pobreza por INBI: “En el caso del departamento de la Guajira, a pesar de que recibió cerca de \$1.5 billones en el periodo 1994 a 2005, los resultados en reducción de pobreza fracasaron y la inversión realizada en este período fue ineficaz máxime cuando desde la expedición de la mencionada Ley 141 de 1994, la destinación de estos recursos debe priorizar la salud, la educación, los servicios públicos y la reducción de la mortalidad infantil.”

El documento examina la situación de los departamentos y municipios receptores de regalías, mostrando cómo han logrado avances significativos en educación básica y afiliación a seguridad social, aunque con diferencias, pero se encuentran en general muy rezagados en acueducto y alcantarillado y mortalidad infantil, lo cual conduce a concluir que “el balance general del logro de las coberturas mínimas no es el mejor. Después de más de una década de asignación de regalías, no es razonable que no se haya alcanzado un mínimo de servicios sociales básicos en aquellos departamentos que se constituyen en los principales beneficiarios de esta fuente de recursos, más

⁷ Algunos departamentos partían de coberturas altas y su esfuerzo fue de mantenimiento o incrementos menores; por ejemplo, Quindío tenía 96,7% en 1993 y mantuvo esta tasa en 2005; Valle del Cauca pasó de 93,6% a 94%.

⁸ “De acuerdo con los resultados del Censo 2005, de los ocho departamentos mayores receptores de regalías, después de diez años de recibir regalías directas, solamente los departamentos del Meta y Santander presentan un Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas –INBI– inferior al promedio nacional (27,7%). Adicionalmente, llama la atención el alto INBI en departamentos como La Guajira y Córdoba que supera el 60%, incluso por encima de departamentos como Cauca y Vaupés que no cuentan con una actividad productiva significativa.”

aún cuando además de estos recursos han recibido otras fuentes de financiación como transferencias y la cofinanciación nacional.”.

No resulta comprensible que aunque el Gobierno Nacional dispone de estadísticas sobre un conjunto de variables asociadas al desempeño territorial, tal como se evidencia en el análisis del tema de las regalías, no realice en el plan de desarrollo un balance similar para la totalidad de entidades territoriales y sobre el conjunto de los recursos disponibles, lo cual permitiría precisar las diferencias en cuanto al desempeño y orientar mejor las acciones de política. Igualmente, a pesar de disponer de una evaluación sistemática contratada por la Dirección de Evaluación de Políticas Públicas, los resultados de esta evaluación no son utilizados para el diagnóstico del tema en las bases del Plan.

En cuanto a los propósitos políticos de la descentralización territorial la disponibilidad de información y estadísticas oficiales es aún más precaria. En el año 2007 se realizaron las últimas elecciones de autoridades territoriales, las cuales de acuerdo con estudios de algunas organizaciones fueron afectadas sustancialmente por actores al margen de la ley y por prácticas clientelistas. De este modo, en un número importante de municipios y departamentos del país, se conformaron gobiernos con base en la intimidación física y en la capacidad económica de diversos sectores, distorsionando de esta forma los procedimientos democráticos. Los niveles de abstención continuaron siendo elevados y se consolidó el poder de los partidos tradicionales. Con relación a la participación ciudadana no se dispone de información suficiente sobre las tendencias en el país, aunque se cuenta con algunas mediciones realizadas por organizaciones no gubernamentales que pueden arrojar algunos datos de interés. De acuerdo con la encuesta sobre cultura política del DANE para el año 2008, el único espacio de participación con un nivel de conocimiento por parte de los ciudadanos fueron las Juntas de Acción Comunal. El 25% de los entrevistados manifestó haber participado alguna vez en algunos de los espacios sobre los cuales se les consultó, pero desafortunadamente el DANE incluyó el referendo como opción de respuesta en esta pregunta, lo cual pudo haberse inflado el resultado, y tampoco precisó un límite de tiempo para dicha participación. La baja participación y reducido conocimiento de los espacios es una constante, según diversas encuestas.

Participación en Bogotá. Los niveles de participación en los espacios consultados son muy bajos. Con excepción de las juntas de acción comunal que tienen un 7% de participación y de las asociaciones de padres de familia con 6%, en ningún otro caso se alcanza el 2% y buena parte está en 1% o por debajo. Estos datos estarían mostrando que la gran mayoría de los bogotanos no se vincula a espacios donde se podría pedir cuentas y obtener rendición de cuentas por parte de las entidades públicas distritales. La encuesta, sin embargo, no indagó sobre las actividades de los ciudadanos en cuanto a búsqueda de información y petición de cuentas. Bogotá Como Vamos 2008

Cartagena Como Vamos: La participación es muy baja, el porcentaje máximo lo obtienen las juntas de acción comunal, los frentes de seguridad de los barrios y las asociaciones de padres de familia con 3%.

Medellín Como Vamos. El espacio de participación más conocido es la junta de acción comunal con 55%, pero solamente participa el 6%. Le siguen en orden de importancia las asociaciones de padres de familia, con un conocimiento de 46%, y una participación de 4%. Los demás espacios son muy poco conocidos: las juntas administradoras locales por el 19%, el presupuesto participativo por el 10%, el consejo de planeación por el 7%, el comité de control social de los servicios públicos por el 5%. Igualmente, la participación en estos últimos espacios es mínima, como máximo el 1% de la población.

Actividad política en Bogotá. La encuesta bienal de culturas 2007 consultó sobre una lista de actividades indagando si la persona realizó alguna durante los últimos doce meses. Dejando de lado las elecciones, las actividades son reducidas; el 13% manifestó haber asistido a una reunión política en su localidad, el 11% a una manifestación política o protesta organizada de cualquier estilo, el 10% ha firmado peticiones colectivas, el 6% ha prestado servicios en un comité de alguna organización local, el 5% ha llamado a un programa de

opinión en radio, el 4% ha instaurado una tutela y el 3% ha escrito una carta a un periódico o revista. Secretaría de Cultura de Bogotá, Encuesta bienal de cultura, 2007-

Participación Bogotá 2003. La encuesta de cultura política en Bogotá realizada en 2003, muestra claramente que apenas entre un 15% y un 25%⁹ de la ciudadanía conoce los espacios o mecanismos de participación existentes; el más conocido es la revocatoria del mandato y el menos conocido el comité de desarrollo y control social de los servicios públicos domiciliarios. Pero el conocimiento de esta grupo de ciudadanos no implica necesariamente participación; los dos espacios con mayor vinculación de los ciudadanos son el gobierno escolar con 5.7% y los encuentros ciudadanos con 4.9%,

Encuesta de los CSIR: Arauca, Montería, Neiva y Sincelejo. El nivel de conocimiento de los espacios de participación sobre los cuáles se consultó es de 20% en promedio, encontrándose el mayor valor en Neiva con 23,9%, pero los niveles promedio de participación son muy bajos, en promedio de 0,8%.

Desafortunadamente, la información y conocimiento sobre resultados de la descentralización es precaria¹⁰. Sin embargo, los indicios y evidencias disponibles muestran que se vienen logrando resultados importantes en las coberturas de la educación preescolar y básica y en las coberturas de afiliación a la seguridad social, aunque persisten diferencias grandes entre municipios y departamentos. Los resultados no son tan destacados en agua potable y saneamiento básico, y en vivienda, y mucho menos en cuanto a promoción de actividades económicas que generen ingreso y empleo a la población. Con relación a la promoción de la democracia local, las elecciones territoriales se han visto afectadas por fenómenos de restricción de los procedimientos democráticos y persistencia de prácticas clientelistas y no hay evidencias de un incremento relevante en la participación de los ciudadanos.

3. Análisis del diseño de la descentralización

Como hemos planteado, el diseño de la descentralización territorial en Colombia crea condiciones básicas para que las entidades territoriales adelanten una gestión eficaz. Los elementos básicos de la descentralización son la organización territorial, la distribución de competencias, la distribución de recursos, las formas de gobierno y de administración y las relaciones intergubernamentales. A continuación examinamos estos elementos. Nuestra hipótesis es que el diseño vigente de la descentralización es suficiente para obtener buenos resultados, aunque existen aspectos que podrían ser mejorados.

3.1. Organización territorial

La actual organización territorial del Estado colombiano fue establecida en la Constitución de 1991 y no ha sido modificada desde entonces. De acuerdo con el artículo 1º de la Constitución Política, Colombia es un Estado unitario pero con autonomía de sus entidades territoriales. En consecuencia, existe solamente un Estado, con una organización territorial compuesta por entidades descentralizadas por territorio que disponen de cierto grado de autonomía en materia política, fiscal y administrativa. El artículo 286 determina que son entidades territoriales los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas y faculta a la ley para darle este carácter a las regiones y las provincias que se constituyan en los términos definidos en la propia Constitución y en

⁹ Se trata en cualquier caso de un número grande de personas; el problema con este tipo de preguntas, cómo hemos señalado antes, es que se presta para que mucha gente escoja una opción sin que necesariamente conozca o participe, y dado que no hay mecanismos de control no es posible verificar el grado de respuestas incorrectas.

¹⁰ Es prácticamente imposible tener estadísticas de desempeño territorial en los resultados en otros sectores como cultura, recreación y deporte; atención a población vulnerable; ambiente; infraestructura vial, etc.

la ley¹¹. De otra parte, la Constitución contempla otras figuras de organización administrativa del territorio, que no son entidades territoriales, como son las regiones administrativas y de planificación, las áreas metropolitanas, y las comunas y corregimientos al interior de los municipios.

Colombia: Evolución del número de entidades territoriales y otras formas de organización administrativa en el territorio, 1953:2010

ENTIDADES	1953	1964	1970	1983	1985	1988	1992	2000	2001	2007	2010
Departamentos	16	18	22	23	23	23	32	32	32	32	32
Municipios	817	877	915	985	990	1.011	1.041	1.097	1.098	1.099	1102 ¹
Centros poblados	1.992	3.489	3.789	7.196	7.515	7.541	7.618	8.259	8.259	8.053	8.111
Corregimientos Departamentales ¹²	0	0	0	0	0	0	19	20	20	20	20
Corregimientos Comisariales	71	28	24	22	17	16	0	0	0	0	0
Corregimientos Intendenciales	33	8	15	5	5	2	0	0	0	0	0
Intendencias	3	3	4	4	4	4	0	0	0	0	0
Comisarías	7	5	4	5	5	5	0	0	0	0	0
Territorios nacionales	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

¹ En el total de municipios se incluyen tanto a Bogotá, D.C como a San Andrés, no obstante que este último dejó de ser municipio al tenor de la Ley 1a de 1972. Nota: En el total de departamentos no se incluye el Distrito Capital El concepto de “centro poblado”, incluye los corregimientos municipales, inspecciones de policía y caseríos.

Fuente: DANE, Resumen Evolución división política administrativa de Colombia, archivo en formato Excel, disponible en <http://190.25.231.236/Divipola/divipola/ficha/ficha1.htm>.

Los municipios¹³, distritos¹⁴ y departamentos¹⁵ son las entidades territoriales básicas en Colombia y las únicas existentes actualmente, dado que no se ha legislado sobre los territorios indígenas¹⁶.

¹¹ Adicionalmente, la Constitución creó una figura particular de descentralización territorial del Distrito de Bogotá, las localidades, que deberían ser entidades propias de esta ciudad.

¹² Los corregimientos departamentales están reglamentados en el decreto 2274 de 1991: Artículo 21. AUTORIDADES. Para el cumplimiento de las funciones y servicios a cargo de los nuevos departamentos, en aquellas áreas que no formen parte de un determinado municipio, los corregimientos de las antiguas Intendencias y Comisarías se mantendrán como divisiones departamentales. En cada una de ellas habrá un Corregidor, que será agente del Gobernador, y una Junta Administradora, que se regirán por las disposiciones legales y reglamentarias correspondientes a los corregimientos de las antiguas Intendencias y Comisarías.

Artículo 22. ELECCION Y PERIODO. Los miembros de las Juntas Administradoras de esas divisiones departamentales, serán elegidos el mismo día en que se eligen los Alcaldes Municipales, para un período de tres (3) años.

La Registraduría del Estado Civil realizará estas elecciones. Los miembros de las demás corporaciones de elección popular no podrán hacer parte de dichas Juntas a Administradoras.

Artículo 23. RECURSOS. Las divisiones departamentales a que aluden los dos artículos anteriores, participarán en las rentas del respectivo departamento en los montos y condiciones que establezca la ley o las ordenanzas. Estas participaciones no podrán ser inferiores, en valores constantes, a la cuantía asignada para los respectivos corregimientos en el presupuesto para la vigencia fiscal de 1991.

¹³ Los municipios son la unidad territorial básica de la política y la administración y constituyen una división del territorio de los departamentos; sus autoridades son un alcalde de elección popular y un concejo municipal conformado por concejales, también de elección popular. Los municipios se han conformado históricamente alrededor de centros urbanos de diferente categoría, donde se concentra la actividad económica, política y administrativa de un determinado territorio.

¹⁴ Los distritos son una figura especial para municipios con características especiales. Hasta la Constitución de 1991 solamente existían el Distrito Especial de Bogotá, capital del país y ciudad con mayor tamaño poblacional y económico, el Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias, creado mediante el acto legislativo No 1 de 1987, y el Distrito

Actualmente existen 32 departamentos, 1.102 municipios (de los cuales 5 son distritos) y 6 áreas metropolitanas.¹⁷ En la tabla anterior se presenta la evolución de la división política administrativa en Colombia, desde 1953 hasta 2010. Hasta el año de 1991 existían 23 departamentos, 4 intendencias y 5 comisarías pero en ese año la Constitución Política suprimió las intendencias y comisarías determinando que todas las entidades territoriales intermedias se denominarían departamentos; desde 1992, por tanto, Colombia se divide en 32 departamentos. En 1953 existían 817 de municipios y en 1983 había 985 municipios. Desde este año se han creado 117 municipios, la mayoría hasta el año 2000, momento a partir del cual apenas se han creado 5 municipios, como resultado de requisitos legales más exigentes para su conformación.

La Constitución Política estableció la posibilidad de crear regiones y provincias. En el caso de las regiones el artículo 306 determina que dos o más departamentos podrán constituirse en regiones administrativas y de planificación¹⁸, con personería jurídica, autonomía y patrimonio propio, cuyo objeto será el desarrollo económico y social del respectivo territorio. En este caso, se trata de una forma de asociación voluntaria de departamentos que tienen la facultad de crear una nueva persona jurídica de derecho público con el fin de ejecutar determinadas competencias. Esta región podría convertirse en entidad territorial, según el artículo 307, con el cumplimiento de las condiciones que establezca la ley orgánica de ordenamiento territorial; adicionalmente, si el Congreso aprueba la conversión en entidad territorial, deberá ser ratificada mediante referendo por los ciudadanos de los departamentos interesados. El artículo 325 permite que el Distrito Capital de Bogotá conforme una región con departamentos. El artículo 321 establece la posibilidad de crear provincias, conformadas por municipios y territorios indígenas pertenecientes a un mismo departamento, lo que impide la creación de provincias interdepartamentales. La organización de las provincias debe ser definida en la ley y serán creadas por ordenanza a iniciativa del gobernador, de los alcaldes de los municipios respectivos o del número de ciudadanos que determine la ley. Dado que no se ha expedido una ley orgánica que regule las regiones y provincias, hasta el momento no se ha creado ninguna de estas entidades, ni tampoco regiones de planificación. Ha habido algunas iniciativas en este sentido que han surgido de las entidades territoriales: la conformación de una región administrativa y de planificación entre Bogotá y Cundinamarca, la propuesta de la eco-región del eje cafetero, la

turístico, cultural e histórico de Santa Marta, creado mediante el acto legislativo 03 de 1989. En 1993 se creó el Distrito de Barranquilla por el Acto Legislativo 01. Mediante el acto legislativo 2 de 2007 se crearon los distritos de Buenaventura, Tumaco, Tunja, Turbo y Cúcuta, pero por vicios de trámite la Corte Constitucional mediante sentencia C33-09, del magistrado Manuel José Cepeda, declaró inexequibles los apartes relativos a la creación de cuatro de los distritos, quedando vigente solamente el distrito de Buenaventura, como Distrito Especial, Industrial, Portuario, Biodiverso y Ecoturismo.

¹⁵ Los departamentos son la primera entidad territorial en la cual se divide la Nación y tienen como autoridades a un gobernador de elección popular y a una asamblea conformada por diputados, también de elección popular. Los departamentos son herederos de los antiguos Estados soberanos, en el período federal de la república de Colombia, y ocupan un nivel intermedio entre los municipios y la nación. Se han conformado históricamente alrededor de un centro urbano de importancia que es la cabeza económica, administrativa y política de un territorio.

¹⁶ La Constitución reconoce igualmente a los territorios indígenas como entidades territoriales, pero su régimen debe ser regulado por la ley orgánica de ordenamiento territorial, que hasta el momento no ha sido expedida; para efectos políticos y administrativos existen los resguardos indígenas.

¹⁷ Existen 8.111 centros poblados que corresponden a figuras de administración como los corregimientos departamentales e inspecciones de policía, y 20 corregimientos departamentales, que son territorios de algunos departamentos que no tienen el rango de municipios pero sí cuentan con una porción propia de territorio y con autoridades administrativas, según lo dispone el decreto 2774 de 1991.

¹⁸ Entre 1985 y 2000 existieron regiones de planificación en Colombia. La primera fue la región de la Costa Atlántica creada por la ley 76 de 1985, que agrupaba ocho departamentos del norte del país, y luego por facultad de la ley, el gobierno nacional mediante decreto creó las regiones de Occidente, de Centro Oriente, de Orinoquia y de Amazonia, cubriendo todo el territorio nacional. Estas regiones operaron bajo un fuerte control del Departamento Nacional de Planeación y no se consolidaron, razón por la cual fueron liquidadas, el 1 de enero de 2000 (ley 290 de 1996).

propuesta de la conformación de la región del Sur Colombiano, y la creación de la región Caribe, la cual fue respaldada mediante una consulta a la población.

La Constitución permite también la creación de áreas metropolitanas¹⁹, en aquellos casos en que las relaciones económicas, sociales y físicas entre dos o más municipios configuren el fenómeno de conurbación. Aunque la ley orgánica de ordenamiento territorial no ha sido expedida, el Congreso mediante la ley 128 de 1994, orgánica de las áreas metropolitanas, reglamentó esta figura. Las áreas metropolitanas existentes actualmente son la de Barranquilla, que agrupa a esta ciudad con los municipios de Malambo, Puerto Colombia, Soledad y Galapa, creada 1981 y conformada por escritura pública en 1988; la de Bucaramanga, creada en 1981, conformada por la ciudad capital y los municipios de Floridablanca, Girón y Piedecuesta (que se incorporó en 1986), la de Centro Occidente, creada en 1981, conformada por Pereira, Dosquebradas y la Virginia, que se incorporó en 1986; la de Cúcuta, creada en 1991, integrada por la ciudad capital y los municipios de los Patios, El Zulia y Villa del Rosario; la del Valle de Aburrá, creada en 1980, conformada por Medellín, Bello, Barbosa, Caldas, Copacabana, Envigado, la Estrella, Girardota, Itagüí, y Sabaneta; y la de Valledupar, creada en 2005.

La ley 136 de 1994, que regula la organización de los municipios, determina en su artículo 148²⁰ que los 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.” Según el artículo 149 las asociaciones de municipios son entidades administrativas de derecho público con personería jurídica y patrimonio propio, e independientes de los entes que las conforman, y tendrán los mismos derechos que los municipios. Las asociaciones son voluntarias y para conformarlas se requiere autorización de los concejos a los alcaldes; un municipio podrá pertenecer a más de una asociación. Los municipios no podrán prestar en forma separada los servicios asignados a la asociación. No existe una estadística organizada sobre asociaciones de municipios y sobre comunas y corregimientos; de acuerdo con la Federación Colombiana de Municipios, en 2008 existían 54 asociaciones, pero aparentemente esta figura no se ha consolidado y mostrado resultados relevantes.

La Constitución Política en su artículo 318 determina que, por iniciativa de los alcaldes, los concejos podrán dividir sus territorios en comunas y corregimientos, en las cuales existirán juntas administradoras locales conformadas por ediles de elección popular²¹. Se trata de una forma de

¹⁹ ARTICULO 319. Cuando dos o más municipios tengan relaciones económicas, sociales y físicas, que den al conjunto características de un área metropolitana, podrán organizarse como entidad administrativa encargada de programar y coordinar el desarrollo armónico e integrado del territorio colocado bajo su autoridad; racionalizar la prestación de los servicios públicos a cargo de quienes la integran y, si es el caso, prestar en común algunos de ellos; y ejecutar obras de interés metropolitano. La ley de ordenamiento territorial adoptará para las áreas metropolitanas un régimen administrativo y fiscal de carácter especial; garantizará que en sus órganos de administración tengan adecuada participación las respectivas autoridades municipales; y señalará la forma de convocar y realizar las consultas populares que decidan la vinculación de los municipios. Cumplida la consulta popular, los respectivos alcaldes y los concejos municipales protocolizarán la conformación del área y definirán sus atribuciones, financiación y autoridades, de acuerdo con la ley. Las áreas metropolitanas podrán convertirse en Distritos conforme a la ley.

²⁰ Esta norma tiene como antecedente la ley 1ª de 1975 sobre asociaciones de municipios.

²¹ ARTICULO 318. Con el fin de mejorar la prestación de los servicios y asegurar la participación de la ciudadanía en el manejo de los asuntos públicos de carácter local, los concejos podrán dividir sus municipios en comunas cuando se trate de áreas urbanas, y en corregimientos en el caso de las zonas rurales.

En cada una de las comunas o corregimientos habrá una junta administradora local de elección popular, integrada por el número de miembros que determine la ley, que tendrá las siguientes funciones :

1. Participar en la elaboración de los planes y programas municipales de desarrollo económico y social y de obras públicas.

organización interna de los municipios voluntaria, pero la gran mayoría de ellos no ha dividido sus territorios en comunas y corregimientos, y conformado las juntas administradoras locales. En el caso de Bogotá la Constitución ordenó la creación de localidades, con ediles electos popularmente y alcaldes locales seleccionados por el alcalde mayor de ternas enviadas por los ediles; esta figura fue reglamentada por el decreto-ley 1421 de 1993 y se puso en marcha en la ciudad, pero con bastantes limitaciones.

En nuestra opinión, el modelo de organización territorial responde a las necesidades del país y no se observan razones de fondo para promover modificaciones. A pesar del debate en la Asamblea Constituyente de 1992 sobre la supresión de los departamentos y su transformación en regiones, la realidad política ha mostrado la consolidación de la estructura básica conformada por departamentos, distritos y municipios. No ha existido en el país un movimiento regional fuerte que promueva cambios en el modelo y la experiencia de regiones de planificación iniciada en 1985 no se consolidó y fue desmontada. Las regiones, para efectos políticos, administrativos y sociales, son los departamentos. Complementariamente, las normas permiten diversas modalidades de asociación entre entidades territoriales y entre la nación y las entidades territoriales, con lo cual se combina la rigidez de las estructuras básicas con la flexibilidad de las posibles asociaciones; sin embargo, aunque se han adelantado algunas iniciativas de asociación, en términos generales no se han consolidado.

3.2. Competencias

Dado el carácter unitario del Estado colombiano, las competencias normativas de las entidades territoriales son muy reducidas y la nación se reserva la competencia de regulación en todos los sectores mediante la expedición de leyes y decretos reglamentarios. La Constitución menciona algunos campos en los cuales los departamentos y municipios, por medio de sus asambleas y concejos, pueden dictar normas, pero en todos los casos sujeto a las disposiciones legales. El campo donde tienen mayor autonomía es en materia de ordenamiento territorial, y específicamente en lo relativo a la regulación de los usos del suelo. En consecuencia, las competencias de las entidades territoriales consisten principalmente en la ejecución de las políticas nacionales definidas en las leyes.

Competencias en provisión de servicios. La Constitución colombiana no establece una distribución de competencias entre la nación y las entidades territoriales²² y confiere esta facultad a la ley. Sin embargo, al crear el Sistema General de Participaciones en el artículo 356, determina como prioridades los servicios de salud, de educación preescolar, primaria, secundaria y media, y los servicios públicos domiciliarios de agua potable y saneamiento básico, con el fin de garantizar la

2. Vigilar y controlar la prestación de los servicios municipales en su comuna o corregimiento y las inversiones que se realicen con recursos públicos.

3. Formular propuestas de inversión ante las autoridades nacionales, departamentales y municipales encargadas de la elaboración de los respectivos planes de inversión.

4. Distribuir las partidas globales que les asigne el presupuesto municipal.

5. Ejercer las funciones que les deleguen el concejo y otras autoridades locales. Las asambleas departamentales podrán organizar juntas administradoras para el cumplimiento de las funciones que les señale el acto de su creación en el territorio que este mismo determine.

²² “De otro lado, de acuerdo con lo expuesto, lo que es objeto de regulación - reparto de competencias para determinar y gestionar el ordenamiento y desarrollo territorial -, no escapa al núcleo esencial de la ley orgánica de ordenamiento territorial, máxime si se tiene presente que el reparto de competencias entre las diferentes entidades y nivel territoriales como tal no se ha hecho por la Constitución que sólo esboza un marco de competencias, ausente de todo propósito de *distribución* el cual se libra a la referida ley especial”, Corte Constitucional, Sentencia C-795 de 2000.

prestación y la ampliación de coberturas, con énfasis en la población pobre. De este modo, la Constitución asigna a las entidades territoriales un papel importante en la reducción de la pobreza mediante acceso a unos servicios básicos.

No existe una sola norma que establezca la distribución de competencias y la distribución actual se encuentra en la ley 715 de 2001²³, con sus modificaciones, y en un amplio conjunto de leyes sectoriales. La ley 715 de 2001 establece la distribución de competencias entre niveles de gobierno con bastante detalle en los sectores prioritarios de educación y salud, y en menor medida en el sector de agua potable y saneamiento básico; en forma complementaria presenta un listado de competencias de los municipios en una lista amplia de sectores y finalidades de gasto, pero en estos casos no realiza una distribución detallada de lo que corresponde a cada nivel. En los restantes sectores la distribución de competencias se realiza mediante leyes específicas (por ejemplo en servicios públicos, en cultura, en recreación y deporte, en infraestructura vial, en desarrollo agropecuario, en promoción de desarrollo económico, en ambiente, en atención a la infancia y la niñez, a la población desplazada, etc.). Como consecuencia de lo anterior, se carece de un estatuto orgánico o código que permita conocer en una sola norma la distribución de competencias entre nación, departamentos, distritos y municipios en todos los sectores de intervención pública lo cual dificulta precisar las responsabilidades concretas de los gobernantes territoriales.

Competencias en materia de redistribución. La función de redistribución le corresponde a la nación, la cual cuenta con la facultad de regular la tributación en todos los niveles de gobierno y por tanto de definir un esquema con mayor o menor equidad; igualmente, por la vía del gasto la nación tiene la facultad para redistribuir tanto entre las personas como entre los territorios. Por medio de las transferencias, el gobierno nacional puede redistribuir hacia los territorios y poblaciones más pobres. Durante la primera fase de la descentralización, las normas dieron especial énfasis a los municipios más pequeños y atrasados (y dentro de ellos promovieron que los recursos se dirigieran también a las zonas rurales, mucho más pobres), y a criterios de pobreza, tanto en términos absolutos, como relativos. Actualmente, en los sectores de educación, salud y agua potable y saneamiento básico, se otorga mayor peso al criterio de población beneficiada y población por beneficiar, en la perspectiva de alcanzar una cobertura completa, con lo cual se busca un propósito de nivelación entre todas las entidades territoriales; en el caso de los recursos destinados a los demás sectores (la denominada participación de propósito general), se mantiene un beneficio especial para los municipios menores de 25.000 habitantes, pero adicionalmente se incluye el criterio de pobreza como uno de los factores para calcular la distribución.

Adicionalmente, las leyes sobre distribución de competencias y recursos han determinado que los departamentos y municipios deben focalizar el gasto hacia la población más pobre y vulnerable, con lo cual se busca también que los recursos dentro de las entidades territoriales contribuyan a disminuir la pobreza extrema y por tanto a nivelar el acceso de la población a los servicios sociales y públicos básicos. De este modo, las entidades territoriales tienen una responsabilidad interna en materia de redistribución.

²³ Ley que desarrolló el artículo 356 de la Constitución que establece que “salvo lo dispuesto por la Constitución, la ley, a iniciativa del Gobierno, fijará los servicios a cargo de la Nación y de los Departamentos, Distritos, y Municipios. Para efecto de atender los servicios a cargo de éstos y proveer los recursos para financiar adecuadamente su prestación, se crea el Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos y Municipios.”

Las entidades territoriales, en materia de inversión²⁴ ejecutaron en el año 2008 el 64% del total, correspondiente 21% a los departamentos y 43% a los municipios, mientras que la nación ejecutó el 36% restante.²⁵ Esto muestra claramente que el gasto de inversión se encuentra bastante descentralizado.

Colombia - Inversión de la nación, departamentos y municipios por sectores 2008 Cifras en millones de pesos

SECTOR ²⁶	Nación	Departamentos	Municipios	Total
1 Educación	810.150	6.324.440	7.033.394	14.167.983
2 Salud	2.030.417	2.785.438	7.549.005	12.364.860
3 Agua Potable Y Saneamiento Básico	255.489	812.192	2.513.119	3.580.800
4 Deporte	143.345	131.370	838.209	1.112.924
5 Cultura	74.347	95.810	335.866	506.023
6 Servicios públicos diferentes a acueducto, alcantarillado y aseo	2.065.478	74.902	322.097	2.462.477
7 Vivienda	486.757	117.087	366.214	970.058
8 Agropecuario	1.076.041	110.129	144.288	1.330.457
9 Transporte	2.811.225	1.021.060	2.330.662	6.162.947
10 Ambiental	149.258	47.966	359.964	557.188
11 Centros de Reclusión	305.384	4.611	22.204	332.199
12 Prevención y atención de desastres	65.140	70.280	307.755	443.176
13 Promoción del Desarrollo	1.017.563	124.697	475.233	1.617.493
14 Atención a Grupos Vulnerables - Promoción Social	4.910.569	142.559	781.579	5.834.707
15 Equipamiento		30.411	414.288	444.699
16 Desarrollo Comunitario		36.724	135.825	172.549
17 Fortalecimiento Institucional	712.891	367.659	1.236.838	2.317.387
18 Justicia	4.049.467	48.886	420.041	4.518.393
19 Gastos Específicos de Regalías y Compensaciones	557.914	33.863	39.988	631.765
TOTAL INVERSIÓN	21.521.435	12.380.084	25.626.569	59.528.087

Fuentes:

1) Ejecución presupuesto general de la Nación por sector 2008, gobierno central y establecimientos públicos, archivo disponible en http://www.minhacienda.gov.co/MinHacienda/haciendapublica/presupuesto/ejecucion/pgn/inf_gest_presupuestal/2008%20Vigencia%20y%20Rezago

2) Ejecución de gastos de inversión departamentos, ejecución a diciembre de 2008, Archivo suministrado por Luz Stella Carrillo, Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible del Departamento Nacional de Planeación

3) Ejecución de gastos de inversión municipios, ejecución a diciembre de 2008. Archivo suministrado por Luz Stella Carrillo, Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible del Departamento Nacional de Planeación.

En los datos nacionales se tomó como ejecutado el valor de compromisos; en el caso de departamentos y municipios es necesario confirmar si son compromisos; se utilizó como clasificación de los sectores utilizada por la DDTS y se organizaron los datos nacionales según esta clasificación; en el caso de ambiente el valor nacional está subestimado por cuanto en inversión el cuadro fuente no incluyó las Corporaciones Regionales, las cuales se financian en gran medida con recursos provenientes del impuesto predial de los municipios.

En las tablas se muestra, en valores absolutos y relativos, la especialización de cada nivel de gobierno y la importancia que ocupa cada uno de ellos dentro del conjunto; la nación tiene una participación muy elevada y principal en servicios públicos diferentes a acueducto, alcantarillado y aseo (comunicaciones, energía eléctrica), en el sector agropecuario, en centros de reclusión, en atención a grupos vulnerables, en justicia (que incluye seguridad) y en promoción del desarrollo; con menor participación, ocupa también el primer lugar en vivienda y transporte. Los departamentos no tienen un predominio en ninguno de los sectores considerados, siendo los más importantes educación, con 45% (pero por debajo de los municipios), salud y agua potable, pero con una participación de apenas 22%. Por su parte los municipios y distritos, tienen la mayor participación en educación, en salud, en deporte, en agua potable y saneamiento básico, en cultura, en prevención y atención de desastres, en salud y en desarrollo comunitario. Se observa que la distribución muestra unos sectores predominantemente municipales y unos sectores principalmente

²⁴ Por mandato constitucional y legal, la inversión consiste no solamente en la formación bruta de capital fijo, sino en la inversión social que incluye los pagos a maestros y personal médico, lo cual representa una elevada proporción de los recursos.

²⁵ Si se observa el gasto total obviamente la proporción varía, dado que la Nación concentra los recursos para defensa, policía, justicia y pensiones.

²⁶ Esta es la clasificación sectorial de las ejecuciones presupuestales de departamentos y municipios utilizada por la Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible del Departamento Nacional de Planeación.

nacionales, encontrándose los departamentos en un punto medio donde no predominan en ninguno de los sectores, aunque tienen porcentajes importantes en algunos de ellos.

Colombia- Inversión de la nación, departamentos y municipios por sectores 2008
Distribución porcentual entre niveles de gobierno

SECTOR	Nación	Departamentos	Municipios	Total
1 Educación	5,7%	44,6%	49,6%	100%
2 Salud	16,4%	22,5%	61,1%	100%
3 Agua Potable y Saneamiento Básico	7,1%	22,7%	70,2%	100%
4 Deporte	12,9%	11,8%	75,3%	100%
5 Cultura	14,7%	18,9%	66,4%	100%
6 Servicios públicos diferentes a acueducto,alcantarillado y aseo	83,9%	3,0%	13,1%	100%
7 Vivienda	50,2%	12,1%	37,8%	100%
8 Agropecuario	80,9%	8,3%	10,8%	100%
9 Transporte	45,6%	16,6%	37,8%	100%
10 Ambiental	26,8%	8,6%	64,6%	100%
11 Centros de Reclusión	91,9%	1,4%	6,7%	100%
12 Prevención y atención de desastres	14,7%	15,9%	69,4%	100%
13 Promoción del Desarrollo	62,9%	7,7%	29,4%	100%
14 Atención a Grupos Vulnerables - Promoción Social	84,2%	2,4%	13,4%	100%
15 Equipamiento	0,0%	6,8%	93,2%	100%
16 Desarrollo Comunitario	0,0%	21,3%	78,7%	100%
17 Fortalecimiento Institucional	30,8%	15,9%	53,4%	100%
18 Justicia	89,6%	1,1%	9,3%	100%
19 Gastos Específicos de Regalías y Compensaciones	88,3%	5,4%	6,3%	100%
TOTAL INVERSIÓN	36,2%	20,8%	43,0%	100%

Si nos fijamos en la composición dentro de cada nivel de gobierno encontramos lo siguiente: la nación se concentra en atención a grupos vulnerables (23%), justicia y seguridad (19%), transporte (13%), servicios de energía y comunicaciones (10%) y salud (9%), cinco sectores que representan el 74% del total. Los departamentos se concentran en educación y salud, que suman el 74% del total de su inversión, y los municipios en educación, salud, transporte, atención a grupos vulnerables y agua potable y saneamiento básico, que representan el 72% del total, mostrando una mayor diversificación que los departamentos.

Colombia - Inversión de la nación, departamentos y municipios por sectores 2008
Distribución sectorial por nivel de gobierno
Porcentajes

SECTOR	Nación	Departamentos	Municipios	Total
1 Educación	3,8%	51,1%	27,4%	23,8%
2 Salud	9,4%	22,5%	29,5%	20,8%
3 Agua Potable Y Saneamiento Básico	1,2%	6,6%	9,8%	6,0%
4 Deporte	0,7%	1,1%	3,3%	1,9%
5 Cultura	0,3%	0,8%	1,3%	0,9%
6 Servicios públicos diferentes a acueducto,alcantarillado y aseo	9,6%	0,6%	1,3%	4,1%
7 Vivienda	2,3%	0,9%	1,4%	1,6%
8 Agropecuario	5,0%	0,9%	0,6%	2,2%
9 Transporte	13,1%	8,2%	9,1%	10,4%
10 Ambiental	0,7%	0,4%	1,4%	0,9%
11 Centros de Reclusión	1,4%	0,0%	0,1%	0,6%
12 Prevención y atención de desastres	0,3%	0,6%	1,2%	0,7%
13 Promoción del Desarrollo	4,7%	1,0%	1,9%	2,7%
14 Atención a Grupos Vulnerables - Promoción Social	22,8%	1,2%	3,0%	9,8%
15 Equipamiento	0,0%	0,2%	1,6%	0,7%
16 Desarrollo Comunitario	0,0%	0,3%	0,5%	0,3%
17 Fortalecimiento Institucional	3,3%	3,0%	4,8%	3,9%
18 Justicia	18,8%	0,4%	1,6%	7,6%
19 Gastos Específicos de Regalías y Compensaciones	2,6%	0,3%	0,2%	1,1%
TOTAL INVERSIÓN	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

La distribución de competencias ha permitido ir precisando las responsabilidades de las entidades territoriales pero se observan varias características problemáticas: limitación de la autonomía territorial por la carencia de una norma única de carácter orgánico que establezca claridad y estabilidad; distribución detallada y precisa solamente en unos sectores, lo cual conduce en varios casos a falta de claridad y duplicaciones (como ocurre en cultura, deporte, ambiente, por ejemplo); asignación de competencias imprecisas y vagas; asignación de responsabilidades de financiación de servicios nacionales; asignación de funciones a las autoridades territoriales, creación de dependencias y/o asignación de funciones a dependencias territoriales; asignación de competencias sin los recursos financieros necesarios o sin la voluntad nacional de permitir su aplicación.

3.3. Recursos

Las entidades territoriales en Colombia se financian con impuestos, con ingresos no tributarios (dentro de los cuales se destacan las tarifas de los servicios públicos), con transferencias de la nación, con regalías y con crédito, interno y externo. Durante el proceso de descentralización en Colombia, desde comienzos de la década de los ochenta, las principales medidas adoptadas para el cumplimiento de los objetivos de la reforma han sido: a) La creación o cesión de nuevos tributos a las entidades territoriales y la adopción de medidas para mejorar los recaudos de los impuestos; b) El incremento en las transferencias a los municipios y departamentos; c) La reorganización de las regalías y la creación de un fondo nacional de regalías; d) La puesta en marcha de programas de cofinanciación por parte de entidades nacionales; e) La autorización para endeudarse, tanto interna como externamente; y f) la regulación del sistema tarifario para las empresas de servicios públicos²⁷. Por su magnitud y relevancia para un proceso de descentralización, la medida más importante ha sido el diseño y puesta en marcha de un sistema de transferencias que incrementó sustancialmente los recursos a disposición de las entidades territoriales.

La Constitución establece las normas básicas que regulan las fuentes de recursos de los gobiernos territoriales. La determinación de los impuestos que pueden ser recaudados por las entidades territoriales es una facultad del Congreso Nacional²⁸ pero la ley puede otorgar responsabilidades en cuanto a la administración y fijación de tarifas. Además, una vez establecidos, la Constitución garantiza los impuestos territoriales, y prohíbe que sean trasladados a la nación o que la ley establezca exenciones o tratamientos preferenciales y sobretasas²⁹.

²⁷ La política nacional durante las últimas décadas ha apuntado a consolidar las tarifas como fuente de financiación principal de los servicios públicos domiciliarios. La Constitución establece que la ley regulará todos los aspectos relevantes de la organización de estos servicios incluyendo “el régimen tarifario que tendrá en cuenta además de los criterios de costos, los de solidaridad y redistribución de ingresos.” (Artículo 368). La ley 142 de 1994 regula el régimen tarifario de las empresas de servicios públicos. Aunque es una fuente importante de recursos, no será analizada en este trabajo.

²⁸ “En efecto, pese a que la Carta de 1991 incrementó notablemente la capacidad tributaria de las entidades territoriales, sin embargo, en materia impositiva mantuvo la subordinación de su poder normativo a la ley, según lo estipulan los artículos 300.4 y 331.4 de la Carta. En otros términos, la facultad impositiva de las entidades territoriales continúa supeditada a la ley y ha de ejercerse con estricta sujeción a los parámetros que en ella se fijan”. Sentencia de la Corte Constitucional del 15 de septiembre de 1992, M.P. Ciro Angarita Barón, citado por Restrepo, Juan Camilo, Hacienda Pública, Editorial Externado de Colombia, 6ª edición, 2003, página 437.

²⁹ Artículo 294. La ley no podrá conceder exenciones ni tratamientos preferenciales en relación con los tributos de propiedad de las entidades territoriales. Tampoco podrá imponer recargos sobre sus impuestos salvo lo dispuesto en el artículo 317. Artículo 317. Sólo los municipios podrán gravar la propiedad inmueble. Lo anterior no obsta para que otras entidades impongan contribución de valorización. La ley destinará un porcentaje de estos tributos, que no podrá exceder el promedio de las sobretasas existentes, a las entidades encargadas del manejo y la conservación del ambiente y de los recursos naturales renovables, de acuerdo con los planes de desarrollo de los municipios del área de su jurisdicción.

Complementariamente a sus recursos propios, las entidades territoriales reciben por parte de la Nación las transferencias correspondientes a las participaciones para educación, salud, agua potable y saneamiento básico y propósito general del Sistema General de Participaciones y tienen derecho a recursos del fondo nacional de regalías con énfasis en minería, ambiente y proyectos regionales de inversión. Adicionalmente las entidades territoriales pueden tomar créditos internos y externos con sujeción a las reglamentaciones legales, pero el endeudamiento no podrá exceder su capacidad de pago.

La descentralización colombiana se caracteriza por una elevada centralización de ingresos y una mayor descentralización en el gasto; la nación recauda el 83% de los ingresos tributarios totales y esta participación se ha mantenido durante las dos últimas décadas, pero en cuanto a la inversión en el año 2008, por ejemplo, los municipios y departamentos agregados ejecutaron el 64% de la inversión pública y la nación el 36%, aunque como consecuencia de la reforma constitucional de 2001 la participación de las transferencias territoriales en los ingresos corrientes de la nación ha venido disminuyendo, situándose alrededor del 30% en 2008, después de haber llegado al 45%.

En las tablas siguientes se presenta la estructura de ingresos de los departamentos y los municipios en el año 2008. Los departamentos se financian en un 30% con sus recursos propios, tanto tributarios como no tributarios, dentro de los cuales se destacan los impuestos a la cerveza, licores y cigarrillos; en un 43% con transferencias nacionales y 17% con recursos de regalías. Obviamente existen diferencias importantes en la estructura por departamentos, ya que un buen número no reciben regalías ni tampoco tienen una base tributaria propia importante, razón por la cual su dependencia de las transferencias nacionales es mucho mayor.

Estructura de los ingresos departamentales 2008

Cuenta	2008	Proporción
1 Ingresos totales	15.956.822	100,0%
1.1 Ingresos corrientes	4.854.543	30,4%
1.1.1 Tributarios	4.094.544	25,7%
1.1.1.1 Cerveza	1.287.550	8,1%
1.1.1.2 Licores	989.925	6,2%
1.1.1.3 Cigarrillos y tabaco	359.982	2,3%
1.1.1.4 Registro y anotación	504.968	3,2%
1.1.1.5 Vehículos automotores	308.384	1,9%
1.1.1.6 Otros	750.485	4,7%
1.1.2 No tributarios	671.652	4,2%
1.1.3 Transferencias corrientes	84.204	0,5%
1.1.3.1 Del nivel nacional	68.968	0,4%
1.1.3.2 Otras	12.252	0,1%
4. Ingresos de capital	11.106.924	69,6%
4.1. Transferencias	7.714.071	48,3%
4.1.1 Del nivel nacional	6.930.006	43,4%
4.1.2 Otras	792.295	5,0%
4.2. Cofinanciación	223.084	1,4%
4.3. Regalías	2.639.259	16,5%
4.4. Otros	619.509	3,9%

Fuente: DDTS, Ejecuciones Presupuestales.

En el caso de los municipios, en su conjunto se financian 36% con ingresos propios (tributarios y no tributarios), 47% con transferencias nacionales y 6% con regalías. La situación, igual que en el caso de los departamentos, es muy diferente según categorías municipales, ya que la gran mayoría

de municipios pequeños tiene una base tributaria débil y depende en gran medida de las transferencias nacionales.

Colombia. Estructura de los ingresos municipales 2008

Cuenta	Valor 2008 (millones)	Porcentaje
Ingresos totales	30.114.292	100,0%
1. Ingresos corrientes	11.666.261	38,7%
1.1 Ingresos tributarios	9.001.989	29,9%
1.1.1. Predial	2.532.411	8,4%
1.1.2. Industria y comercio	4.005.203	13,3%
1.1.3. Sobretasa a la gasolina	1.080.541	3,6%
1.1.4. Otros	1.383.834	4,6%
1.2. Ingresos no tributarios	1.771.162	5,9%
1.3. Transferencias	893.110	3,0%
1.3.1. Del nivel nacional	713.284	2,4%
1.3.2. Otras	179.770	0,6%
4. Ingresos de capital	18.448.031	61,3%
4.1. Regalías	1.786.733	5,9%
4.2. Transferencias nacionales (SGP, etc.)	13.316.535	44,2%
4.3. Cofinanciación	409.731	1,4%
4.4. Otros	2.935.031	9,7%

Fuente: DDTS, Ejecuciones presupuestales, 2008.

En el agregado de las entidades territoriales (departamentos, distritos y municipios), en el año 2009 los ingresos tributarios representaron 29%, las transferencias 49%, las regalías 8% y los ingresos no tributarios 6%. Es clara la importancia de las transferencias nacionales. Entre 2006 y 2009 la estructura se mantuvo estable y al tiempo que las transferencias crecieron en forma importante los ingresos tributarios mantuvieron el ritmo, demostrando que en el agregado las entidades territoriales mantienen un esfuerzo fiscal correspondiente. Por su parte, el gasto de inversión representó 83% en 2009, manteniéndose en esos niveles durante los últimos cuatro años, al tiempo que la participación de los gastos de funcionamiento se mantuvo estable, alrededor de 16%, evidenciando que la mayor proporción de recursos se destina a la inversión. Los intereses de la deuda se ubicaron en 1,1% del total de gasto con una ligera tendencia a disminuir.

Cuenta	2006	2007	2008	2009
A. Ingresos totales	43.423	42.961	47.100	51.501
1. Tributarios	12.673	13.124	13.374	15.023
2. No tributarios	3.398	2.821	2.493	2.848
3. Transferencias para funcionamiento	882	821	1.007	1.303
4. Regalías	3.189	3.288	4.515	4.046
5. SGP, transferencias	19.551	20.011	21.526	23.837
6. Cofinanciación	660	1.055	638	828
7. Otros	3.071	1.841	3.546	3.614
B. Gastos totales	44.513	48.538	45.470	52.884
8. Funcionamiento	6.897	7.630	7.451	8.401
9. Intereses de la deuda	675	612	885	607

10. Inversión	36.919	40.284	37.122	43.876
11. Otros gastos (corrientes)	22	12	12	0
12. Déficit o ahorro corriente	9.358	8.512	8.540	10.168

Cuenta	2006	2007	2008	2009
A. Ingresos totales	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
1. Tributarios	29,2%	30,5%	28,4%	29,2%
2. No tributarios	7,8%	6,6%	5,3%	5,5%
3. Transferencias para funcionamiento	2,0%	1,9%	2,1%	2,5%
4. Regalías	7,3%	7,7%	9,6%	7,9%
5. SGP, transferencias	45,0%	46,6%	45,7%	46,3%
6. Cofinanciación	1,5%	2,5%	1,4%	1,6%
7. Otros	7,1%	4,3%	7,5%	7,0%
B. Gastos totales	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
8. Funcionamiento	15,5%	15,7%	16,4%	15,9%
9. Intereses de la deuda	1,5%	1,3%	1,9%	1,1%
10. Inversión	82,9%	83,0%	81,6%	83,0%

Tendencias recientes. Entre 2008 y 2009 los ingresos tributarios de las entidades territoriales pasaron de \$13,4 billones a \$15 billones, un crecimiento real de 12,3% y la generación de ahorro para destinar a la inversión aumentó de 1,7% a 2,04% del PIB, al tiempo que las transferencias nacionales crecieron un 10,7% real. La proporción de la deuda territorial en el PIB se redujo de 3,2% en 200 a 1,38% en 2009; el recaudo tributario promedio de los departamentos fue de \$118 mil por habitante, con un máximo de \$341 mil en San Andrés y un mínimo de \$43 mil en Putumayo; el promedio nacional de regalías por habitante fue de \$128 mil, pero con un máximo de \$1.494 mil en Casanare a un mínimo de \$0 en varios departamentos; como consecuencia la inversión por habitante por departamento varía de \$2 millones en Casanare a \$186 mil en Valle, con un promedio de \$651 mil.

El 75% del recaudo tributario municipal fue generado por 20 municipios; mientras que Bogotá recauda 4,2 billones, los 1.081 municipios de menor recaudo recaudaron 2,6 billones; el recaudo tributario por habitante promedio nacional fue de \$93 mil, pero con un máximo de \$1.090 en Cota, Cundinamarca, mientras que 761 municipios recaudan menos que el promedio nacional. Los ingresos por regalías están también muy concentrados en unos municipios, lo que conduce a que la inversión por habitante tenga un máximo de \$8 millones en Castilla la Nueva mientras que 451 municipios tienen una inversión menor a \$500 mil.

Los recursos del Sistema General de Participaciones son la principal fuente de financiación de las entidades territoriales. En el año 2010 el monto total estimado fue de \$23 billones, distribuidos entre asignaciones especiales y sectores. Es claro que por mandato constitucional y legal, las prioridades son la educación y la salud, y en menor proporción el agua potable y saneamiento básico. Con la participación de propósito general se financia un conjunto amplio de sectores y finalidades de gasto.

**Distribución por componente del Sistema General de Participaciones
2010- Millones de pesos corrientes**

Concepto	Valor	Porcentaje
1. Distribución Sectorial	22.111.714	96,1%
1.1. Educación	13.078.065	56,8%
1.2. Salud	5.333.119	23,2%
1.3. Agua potable y saneamiento básico	1.175.463	5,1%
1.4. Propósito General	2.525.068	11,0%
2. Asignaciones especiales	906.992	3,9%
2.1. Resguardos indígenas	117.909	0,5%
2.2. Municipios ribereños Río Magdalena	18.140	0,1%
2.3. Alimentación escolar	113.374	0,5%
2.4. Fondo de pensiones territoriales	657.570	2,9%
Total	23.018.706	100,0%

Fuente: Documento Conpes Social No 131 de 28 de enero de 2010, p. 7.

El valor de educación incluye 1,6% adicional determinado por la ley 1176 de 2007

En la tabla siguiente se presenta una síntesis del sistema general de participaciones, que consiste en un esquema de transferencias automáticas y sin contrapartida, pero condicionadas detalladamente a determinados conceptos de gasto en cada uno de los sectores y finalidades. Las regalías son un ingreso complementario, que también por mandato de ley debe destinarse prioritariamente a la financiación de infraestructura y obras en materia de educación básica, de salud, de acueductos y alcantarillados, y de reducción de la mortalidad infantil. Su distribución, sin embargo, se realiza en forma independiente del sistema general de participaciones.

Colombia: características básicas del Sistema General de Participaciones

ASPECTO	PARTICIPACION PARA EDUCACION	PARTICIPACION PARA SALUD	PARTICIPACIÓN PARA AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO BÁSICO	PARTICIPACION DE PROPOSITO GENERAL
OBJETIVOS	Aumentar coberturas y calidad del servicio educativo.	Aumentar coberturas y calidad en salud pública, seguridad social en salud y oferta pública de servicios	Aumentar coberturas, calidad y continuidad de los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo	Aumentar oferta de bienes y servicios locales en las demás competencias municipales
FUENTE	Presupuesto de la Nación.	Presupuesto de la Nación	Presupuesto de la Nación	Presupuesto de la Nación
MONTO TOTAL	Se fijó un monto en 2001 cercano a \$11 billones que crece en términos reales según tasas fijadas en la Constitución	Se fijó un monto en 2001 cercano a \$11 billones que crece en términos reales según tasas fijadas en la Constitución	Se fijó un monto en 2001 cercano a \$11 billones que crece en términos reales según tasas fijadas en la Constitución	Se fijó un monto en 2001 cercano a \$11 billones que crece en términos reales según tasas fijadas en la Constitución

CANTIDAD ³⁰	58.5% del total de la transferencia	24.% del total de la transferencia	5,4% del total de la transferencia	11,6% del total de la transferencia
ENTIDAD RECEPTORA	Departamentos y municipios	Departamentos y municipios		Municipios
METODO DE ASIGNACION	Los recursos se distribuyen según costo de la población atendida. Si hay excedentes se distribuyen según la población por atender en condiciones de eficiencia y según equidad	Los recursos se distribuyen considerando diversos factores como población, equidad, eficiencia administrativa, valor per cápita de la población pobre atendida mediante subsidios y de la población pobre por atender. Estos factores se aplican en forma diversa a los tres componentes: aseguramiento, salud pública y prestación de servicios.		40% según pobreza relativa 40% según población urbana y rural 10% según eficiencia fiscal 10% según eficiencia administrativa
CONDICIONES PARA SU UTILIZACION	Los recursos se deben destinar al pago del personal, la construcción de infraestructura, la provisión de la canasta educativa y a la calidad.	Los recursos se deben destinar a financiar las acciones de salud pública, a ofrecer subsidios a la población pobre para su vinculación al sistema de seguridad social y a financiar la oferta de servicios públicos de salud.		Los municipios pequeños pueden destinar hasta el 28% para cualquier destinación incluyendo gastos de funcionamiento. 41% para agua potable y saneamiento básico 7% deporte y recreación 3% cultura 49% para las demás funciones locales
CONTRA PARTIDA	No se exige ninguna contrapartida	No se exige ninguna contrapartida		No se exige ninguna contrapartida

El esquema de financiación de las entidades territoriales garantiza por tanto un flujo continuo de recursos, tanto en forma automática en su gran mayoría, como mediante la presentación de proyectos, como ocurre con el fondo nacional de regalías; de este modo, las entidades territoriales tienen certeza sobre una disponibilidad de recursos que les permite planear sus acciones para atender las necesidades de su población. Adicionalmente, las entidades territoriales cuentan con ingresos propios, especialmente importantes en donde existe una base económica relevante. El modelo básico, por tanto, es adecuado, aunque se observan problemas en algunos puntos como son la inequitativa distribución de las regalías entre las entidades territoriales, que conduce a desigualdades muy grandes en la capacidad fiscal entre entidades receptoras y no receptoras. De otra parte, aunque los ingresos tributarios han venido creciendo en términos reales, existe un margen importante de mejoramiento que puede generar recursos tanto para financiar los gastos de funcionamiento como la inversión territorial.

³⁰ Del total del monto del sistema general de participaciones se descuenta un 4% anualmente que se distribuye así: 0,52% para los resguardos indígenas; 0,08% para los municipios que limitan con el Río Grande de la Magdalena; 0,5% para los municipios con destino a la alimentación escolar; y 2,9% para el fondo de pensiones de las entidades territoriales. El 96% restante se distribuye entre las participaciones de educación, de salud, de agua potable y saneamiento básico, y de propósito general.

3.4. Democracia territorial

Las entidades territoriales son gobernadas por un ejecutivo y una corporación popular elegidos por voto de los ciudadanos. En los departamentos la autoridad ejecutiva es el gobernador, elegido por voto directo de todos los ciudadanos para un período de cuatro años³¹ sin posibilidad de reelección inmediata pero si después de un período de gobierno. El gobernador es el jefe de la administración departamental pero también un agente del presidente de la república para el mantenimiento del orden público y para la ejecución de la política general. Solamente podrán ser suspendidos por el presidente en los casos establecidos taxativamente en la ley. Las atribuciones básicas del gobernador, que le permiten dirigir la administración departamental, están fijadas en la Constitución política, mediante las cuales les otorgan un poder especial con relación a la asamblea, dado que tiene la iniciativa en temas fundamentales, como la elaboración del plan de desarrollo y del presupuesto. Adicionalmente la Constitución determina que el gobernador debe dirigir y coordinar los servicios nacionales en su territorio, en las condiciones de delegación que le confiera el presidente de la república y tiene la facultad de escoger los gerentes o jefes seccionales de los establecimientos públicos del orden nacional, de una terna que le envíe el jefe nacional respectivo.

La otra autoridad básica del departamento es la asamblea que consiste en una corporación administrativa de elección popular, conformada por no menos de once miembros ni más de treinta y uno, con autonomía administrativa y presupuesto propio. Los diputados que conforman la asamblea son elegidos el mismo día que el gobernador, por un período fijo de cuatro años, y pueden ser reelegidos indefinidamente; son elegidos en una circunscripción departamental, dado que no existen distritos electorales³². La asamblea debe debatir y aprobar los principales instrumentos de la gestión pública departamental, como el plan de desarrollo, el presupuesto, las normas orgánicas de presupuesto y las tributarias, la estructura administrativa, entre otras; sin embargo, la reglamentación legal confiere mayor peso al ejecutivo y además las facultades de regulación son limitadas estrictamente por la ley, razón por la cual las asambleas juegan un papel secundario.

En los municipios y distritos la autoridad ejecutiva principal es el alcalde, elegido por voto directo de los ciudadanos para un período de cuatro años³³, sin posibilidad de reelección inmediata pero si después de un período de descanso. El alcalde es el jefe de la administración local y la constitución establece sus funciones básicas mediante las cuales puede dirigir la administración, dado que tiene la iniciativa en los temas principales como el plan de desarrollo y el presupuesto. La otra autoridad es el concejo municipal, definido también como una corporación administrativa, cuyos miembros, los concejales, son elegidos por voto directo de los ciudadanos el mismo día que el alcalde municipal, por un período igual de cuatro años, pero con posibilidad de reelección indefinida. La constitución establece las funciones básicas de los concejos, muy similares a las de las asambleas³⁴.

El artículo 103 de la Constitución establece que uno de los mecanismos de participación del pueblo en ejercicio de su soberanía es la revocatoria del mandato y el artículo 40 incluye como uno de los

³¹ En la Constitución de 1991 el período establecido fue de 3 años pero el Acto Legislativo No 2 de 2002 lo amplió a 4 años.

³² La Constitución de 1991 permitió que se establecieran distritos electorales en su artículo 299: “El Consejo Nacional Electoral podrá formar dentro de los límites de cada departamento, con base en su población, círculos para la elección de diputados, previo concepto de la Comisión de Ordenamiento Territorial.” Sin embargo, esta disposición no fue reglamentada y mediante el Acto Legislativo No 1 de 1996, fue suprimida de la Constitución Política.

³³ Inicialmente, el Acto Legislativo No 1 de 1986 les dio un período de 2 años, que fue aumentado a 3 años en la Constitución de 1991 y posteriormente a 4 años por el Acto Legislativo No 2 de 2002.

³⁴ En el caso de Bogotá, la Constitución ordenó la expedición de un estatuto orgánico especial para la ciudad, en la cual se establecieron las funciones de alcaldes y concejo. Decreto con fuerza de ley 1421 de 1993.

derechos de los ciudadanos “revocar el mandato de los elegidos en los casos y en la forma que establecen la Constitución y la ley”. La Constitución, sin embargo, determinó que la revocatoria del mandato solamente aplicaría a los alcaldes y gobernadores y no al presidente de la República: “Artículo 259. Quienes elijan gobernadores y alcaldes, imponen por mandato al elegido el programa que presentó al inscribirse como candidato. La ley reglamentará el ejercicio del voto programático.” De acuerdo con la ley 131 de 1994, el voto programático es el mecanismo mediante el cual los ciudadanos votantes imponen como mandato el cumplimiento del programa de gobierno presentado al inscribir su candidatura. Los programas de gobierno de los candidatos deben ser publicados en el órgano oficial de la entidad territorial o por medio de una publicación realizada por parte de las administraciones departamentales y municipales.

Para proceder a una iniciativa de revocatoria del mandato es requisito que haya transcurrido un año de la posesión del gobernador o alcalde y una solicitud presentada ante la Registraduría nacional del estado civil suscrita por un número de ciudadanos no inferior al 40% del total de votos que obtuvo el elegido.³⁵ Cumplidos los requisitos, los ciudadanos serán convocados a un pronunciamiento popular para revocatorias, correspondiendo a las autoridades electorales la difusión y organización del evento. La revocatoria será aprobada por la mitad más uno de los votos, siempre y cuando participe por lo menos el 55% de los ciudadanos que votó en la elección original; a los dos meses de la revocatoria se realizará una nueva elección.

Con relación a la democracia directa, los dos principales instrumentos son las consultas y los referendos. La ley 134 de 1994 en su artículo 8º reglamenta la figura de la consulta popular: es la institución mediante la cual, una pregunta de carácter general sobre un asunto de trascendencia nacional, departamental, municipal, distrital o local, es sometida por el Presidente de la República, el gobernador o el alcalde, según el caso, a consideración del pueblo para que éste se pronuncie formalmente al respecto. En todos los casos, la decisión del pueblo es obligatoria. La iniciativa de la consulta popular corresponde a los alcaldes y gobernadores, pero deben consultar a las asambleas, concejos y juntas administradoras locales sobre su conveniencia; en caso de concepto negativo deberá consultarse al tribunal de lo contencioso administrativo. El referendo³⁶ es la convocatoria al pueblo para que apruebe o rechace un proyecto de norma jurídica o derogue una norma ya vigente. Puede ser nacional, regional, departamental, distrital, municipal o local. El referendo es derogatorio o aprobatorio. Un referendo derogatorio es el sometimiento de un acto legislativo, de una ley, de una ordenanza, de un acuerdo o de una resolución local en alguna de sus partes o en su integridad, a consideración del pueblo para que éste decida si lo deroga o no. Un referendo aprobatorio es el sometimiento de un proyecto de acto legislativo, de una ley, de una ordenanza, de un acuerdo o de una resolución local, de iniciativa popular que no haya sido adoptado por la corporación pública correspondiente, a consideración del pueblo para que éste decida si lo aprueba o lo rechaza, total o parcialmente (Art. 3, 4 y 5 de la ley 134 de 1994). Para ser aprobado un referendo se requiere que vote el 25% del censo electoral y que se obtenga la mitad más uno de los votos.

De acuerdo con los textos constitucionales, la participación ciudadana es tanto un derecho como un deber. Además de la participación en las elecciones, los ciudadanos cuentan con derechos e instrumentos que les permiten intentar incidir individual y directamente en la toma de decisiones y pedir cuentas sobre la gestión de las entidades públicas, dentro de los cuales se destacan el derecho a la información y a la consulta, que puede ser exigido con bastante eficacia mediante acciones de

³⁵ El requisito original era mucho mayor por cuanto exigía que la solicitud la firmara el 40% de los ciudadanos que había votado; esto fue modificado por la ley 741 de 2002.

³⁶ En el caso del Gobierno Nacional existe además la figura del plebiscito que es “el pronunciamiento del pueblo convocado por el Presidente de la República, mediante el cual apoya o rechaza una determinada decisión del Ejecutivo.”

tutela y de cumplimiento. Igualmente, los ciudadanos cuentan con la libertad de expresión y con el derecho de asociación, que les permite tratar de incidir en el gobierno y la gestión pública en forma colectiva y organizada. En el marco del proceso de descentralización territorial, o en coincidencia con este proceso, se ha tomado un amplio conjunto de medidas orientadas a crear espacios, instrumentos y procesos sobre la participación ciudadana en las distintas fases de la gestión pública, dentro de los cuales se encuentran los consejos territoriales de planeación, los comités de participación en salud, los comités de desarrollo y control social de los servicios públicos domiciliarios, las juntas educativas y las veedurías ciudadanas. En forma complementaria, las entidades deben adelantar una gestión pública participativa y promover la participación y las organizaciones sociales.

En el diseño del componente político de la descentralización se han identificado los siguientes problemas:

- Algunos de los mecanismos creados no son obligatorios para las entidades territoriales, como es el caso, por ejemplo de la creación de las juntas administradoras locales y la contratación con la comunidad. De este modo, la puesta en marcha del espacio de participación depende de la voluntad de los alcaldes y de los concejos municipales, instituciones que, aparentemente, tienen pocos incentivos para la conformación de instancias que puedan competir con sus atribuciones.
- La reglamentación de los mecanismos hace que su aplicación efectiva sea bastante complicada desestimulando a las organizaciones y ciudadanos interesados. Este es el caso de algunas de las medidas de participación política como las consultas, los referendos y la revocatoria del mandato pero también se observa en las medidas de participación ciudadana como la participación de usuarios en las juntas directivas de los servicios públicos.
- La mayoría de instrumentos se dirigen al nivel municipal. Solo en muy pocos casos se han previsto espacios de participación en los departamentos. Sin embargo, los departamentos cuentan con algunas instancias formalmente importantes para canalizar la participación ciudadana como es el Consejo Departamental de Planeación.
- Prácticamente ninguno de los espacios de participación ciudadana tiene funciones decisorias o de incidencia. Obviamente los espacios de participación política tienen carácter decisorio por cuanto se trata de elecciones generales pero únicamente la participación de usuarios en las juntas directivas de servicios públicos podría caracterizarse como un espacio de participación ciudadana donde se otorga poder de decisión y esto dentro de una junta donde los usuarios son la minoría. En los demás casos predominan las funciones de consulta y fiscalización. Es notorio que los espacios generales como los consejos de planeación, los consejos de desarrollo rural y los consejos de ordenamiento territorial tienen claramente una función consultora, incluso en el caso de los primeros, determinada desde la propia Constitución Política.
- La participación es concebida principalmente como una función del Estado que organiza y promueve a las comunidades para apoyar su gestión. Esta visión ha sido caracterizada por algunos analistas como enfoque tutelado e instrumental de la participación.
- Las medidas de la descentralización política han sido excesivamente formalistas y se han dejado de lado interrogantes de fondo como los sectores que tienen derecho a participar, los procedimientos para escoger a los representantes de la comunidad, el nivel decisorio de las instancias y la elaboración de las agendas de discusión.

- La democracia participativa termina convirtiéndose también en otra forma de democracia representativa, con menos reglamentaciones en cuanto al cumplimiento de los criterios básicos de los procesos democráticos. Los espacios de participación son ocupados por representantes no elegidos por el voto popular, con la excepción de los consejos juveniles municipales, sino por asociaciones y organizaciones diversas de la sociedad civil. De este modo se configura una ‘democracia representativa’ alterna a los órganos de elección popular tradicionales como concejos, asambleas y juntas administradoras locales.

4. Problemas

El modelo de descentralización territorial creó unas condiciones básicas para que las entidades territoriales obtengan resultados en cuanto a la provisión de bienes y servicios a su población, con énfasis en los sectores de educación, salud y agua potable, y en la población más pobre; de este modo, las entidades territoriales deben contribuir a la reducción de los índices de pobreza del país. Igualmente, el modelo ofrece condiciones para profundizar en la participación de los ciudadanos, tanto en la conformación de sus gobiernos como en las distintas fases de la gestión pública. Aunque se han logrado avances importantes en cuanto a coberturas de los servicios y existen algunas experiencias de democratización de la gestión y transparencia, los resultados previstos no son los esperados.

Para el Gobierno Nacional, en el caso de las regalías esta situación se explica por una combinación de corrupción y baja capacidad de gestión³⁷, así como por la iniquidad en la distribución de los recursos entre entidades territoriales productoras y no productoras, que discrimina en contra de éstas últimas ofreciéndoles un volumen de recursos por habitante muy inferior. En la exposición de motivos del proyecto de acto legislativo se examina el tema de la corrupción e irregularidades y prácticamente no se menciona el tema de la capacidad de gestión, lo que podría estar indicando que considera el Gobierno que el problema principal se encuentra en la corrupción, lo cual es respaldado en declaraciones del Procurador General y el Fiscal General de la Nación³⁸. Esta posición se aproxima a la que ha venido planteando Jaime Castro, sin duda la persona que más ha impulsado la descentralización territorial en Colombia:

³⁷“Detrás de este resultado pueden existir algunas explicaciones, que van desde la falta de capacidad de gestión de departamentos y municipios para realizar una gestión por resultados, hasta problemas asociados al desvío de los recursos a fines diferentes a los previstos por la normatividad vigente.”

³⁸ Entre el año 2005 y 2010, la Dirección de Regalías reportó a los órganos de control un total de 21.681 irregularidades en la ejecución de los recursos, pero la exposición de motivos no informa sobre en cuántos de estos casos se llegó a una efectiva sanción. Igualmente, el documento cita declaraciones del Procurador General de la Nación a la Revista Cambio, del 1 de octubre de 2009, en la cual se afirma que “En 750 entidades regionales y municipales, funcionarios corruptos han saqueado cuatro billones por concepto de regalías (Cesar se destaca por el mal uso de las regalías del carbón). Los procesos comprometen a 48.000 funcionarios, entre ellos 800 alcaldes y 30 gobernadores y, según la Procuraduría, esta es solo la punta del iceberg de la corrupción”. Igualmente cita al Fiscal General de la Nación, Guillermo Mendoza Diago, en El Tiempo, Agosto 20 de 2010: “Según informes de prensa, —El jefe del ente investigador afirmó que el saqueo a estos recursos supera el billón de pesos y si no hay soluciones "vamos camino al desastre". Para el Fiscal, Colombia "va rumbo a ser una segunda Nigeria" por el alto grado de corrupción que hay en el materia de regalías. "En ese país los gobiernos corruptos se robaron todas las utilidades de petróleo. Acá sucede lo mismo con los departamentos en materia de regalías", afirmó.”

“A la descentralización se la están comiendo la politiquería y la corrupción. Hoy es sinónimo de despilfarro, burocratización y clientelismo. A lo anterior debe agregarse, en varios casos, la presencia y la acción, altamente perturbadoras y desestabilizadoras, de los llamados actores ilegales del conflicto y otras organizaciones criminales que decidieron tomarse las administraciones regionales y locales de los territorios donde ejercen su "autoridad", se benefician de sus contratos y ordenan lo que deben hacer o dejar de hacer. El alarmante y crítico deterioro del proceso descentralizador obedece, básicamente, a que buen número de municipios y departamentos cayeron en manos de roscas o camarillas, verdaderas mafias políticas, que los manejan con el propósito de recuperar, debidamente incrementadas, las inversiones hechas en campañas cada día más costosas; de pagar con nombramientos, contratos, licencias y permisos los favores electorales recibidos; de perpetuarse como grupo en el ejercicio del poder; de imponer el sucesor, porque alcaldes y gobernadores quieren sucederse por interpuesta persona, entre otras razones, para evitar que quien llegue destape las ollas podridas que encuentre; de participar activamente en la elección de congresistas amigos; y, muchas veces, de enriquecerse. Esos mismos grupos u otros, externos pero no ajenos a la vida regional y local, consideran que presupuestos y patrimonios públicos deben pagar el precio de la corrupción. Por eso los saquean. Las situaciones así resumidas son bien conocidas.³⁹”

Aunque no presenta cifras sobre la proporción de entidades territoriales que se encuentran en una situación como la descrita, es innegable que constituye un problema central que además está posiblemente consolidando esta percepción en la opinión pública. Sin embargo, en el Plan Nacional de Desarrollo no se presenta una explicación de la situación; en el capítulo específico sobre descentralización⁴⁰ no se encuentra un buen balance de los avances de la descentralización y no mencionan para nada los problemas de corrupción y clientelismo⁴¹; con base en las propuestas allí planteadas se puede concluir que para el Departamento Nacional de Planeación los problemas principales se encuentran en deficiencias en la capacidad de gestión y en vacíos en el diseño institucional y normativo en diversos aspectos. Sin embargo, tampoco se presenta un diagnóstico detallado que identifique las debilidades en la gestión y sus causas y que relacione los resultados inadecuados con los vacíos en el diseño. Adicionalmente, en las otras iniciativas legislativas, el proyecto de ley orgánica de ordenamiento territorial y el proyecto de reelección de alcaldes y gobernadores, no se presenta un diagnóstico que relacione las propuestas con los problemas en cuanto a resultados alcanzados.

En nuestra opinión los problemas principales se encuentran en la deficiente o insuficiente gestión de las entidades territoriales lo cual se debe en buena medida a la apropiación de las administraciones por grupos políticos vinculados a intereses económicos, legales o ilegales, que buscan su beneficio particular; esta apropiación puede ser más o menos amplia, comprender el conjunto de la administración o determinados sectores o entidades, y tener efectos más nocivos en unos servicios que otros. Desafortunadamente, no se dispone de suficiente y adecuada información para precisar

³⁹ Castro, Jaime, Reelección de alcaldes y gobernadores, El Tiempo, 27 de marzo de 2009, <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-4904416>

⁴⁰ En el punto relativo a la salud, se da énfasis a la debilidad en la gestión, pero no se profundiza en los factores que inciden en esto: “Si bien la política de salud pública, y sus instrumentos, reconocen las diferencias territoriales, en muchos casos la gestión departamental y municipal evidencia debilidades en eficiencia, priorización y focalización de los recursos disponibles, lo que contribuye a la persistencia de disparidades entre regiones y entidades territoriales (ver anexo). Por ejemplo, para el año 2008, el departamento de Chocó presenta tasas de mortalidad infantil y de la niñez ajustadas de 68 y 100 muertes por cada mil nacidos vivos, respectivamente, mientras Bogotá reporta mortalidades de 16,9 y 22,3 respectivamente.” (p. 280).

⁴¹ Las palabras politiquería y clientelismo no aparecen en ninguna parte del Plan y el tema de la corrupción se plantea dentro del capítulo de Buen Gobierno pero no hay relación con el tema de la descentralización y las regalías.

esta situación por entidad territorial, pero las cifras de resultados ofrecen un referente importante para identificar lugares problemáticos. Evidentemente existen deficiencias en la capacidad técnica de gestión de las entidades territoriales, y en especial de aquellos departamentos y municipios con menor capacidad económica, pero se ha observado que cuando existe voluntad política por adelantar una gestión comprometida con el servicio a la población aún los municipios más pequeños logran mejorar su capacidad y obtener resultados. Por tanto en términos de prioridades, la atención debería concentrarse principalmente en las deficiencias de gestión derivadas de prácticas clientelistas o corruptas.

Tal como hemos planteado, el diseño básico del modelo de descentralización territorial en Colombia ofrece los elementos básicos para una buena gestión por parte de las entidades territoriales; sin embargo, hay aspectos del diseño problemáticos que podrían ser reformados con el objeto de mejorar dichos elementos y establecer condiciones más propicias. Dentro de estos aspectos problemáticos destacamos los siguientes:

- La distribución de competencias entre niveles de gobierno se ha realizado por fuera de una ley orgánica de ordenamiento territorial lo cual no ofrece suficiente estabilidad jurídica ni claridad a las entidades territoriales y a la ciudadanía.
- Dentro de la ley orgánica sobre competencias y recursos se estableció una distribución detallada entre niveles de gobierno solamente en educación y salud. En los demás sectores la distribución se realiza en múltiples leyes ordinarias, con problemas de claridad, de precisión en la delimitación y de adecuada financiación. Adicionalmente, no se han definido metas de resultado claras con indicadores verificables, lo cual conduce a que en la gran mayoría de competencias a cargo de las entidades territoriales no se disponga de parámetros para hacer seguimiento y evaluar su gestión.
- No se han distribuido claramente las competencias en temas críticos como la superación de la pobreza extrema, la atención a grupos vulnerables y en especial a la población desplazada, ni se han precisado las fuentes de financiación.
- Los recursos de regalías no están articulados a los propósitos del sistema general de participaciones, con lo cual se dispersa la estrategia nacional de financiación de los servicios territoriales.
- Los recursos de regalías se distribuyen en forma inequitativa entre los territorios lo cual genera diferencias muy grandes en su capacidad fiscal para financiar las obras y servicios a su cargo.
- No existe desde la nación un sistema de control administrativo integrado sobre los recursos de SGP y de regalías; adicionalmente no existe un balance sobre su eficacia y pertinencia, no son suficientemente transparentes y no está adecuadamente articulados con esquemas de control social.
- Los sistemas de información sobre resultados de la gestión de las entidades territoriales continúan siendo precarios y no ofrecen información adecuada y suficiente sobre los impactos en los sectores y finalidades a su cargo; igualmente, no se producen informes de seguimiento y evaluación relevantes sobre el desempeño de las entidades territoriales.
- La descentralización territorial no cuenta con una entidad de alto nivel responsable de la formulación y seguimiento de las políticas en la materia; el tema continúa en manos de dependencias de tercer nivel, reflejando quizá el escaso interés de los gobiernos nacionales. Se carece igualmente de un espacio de articulación de la política de descentralización entre niveles de gobierno y con la sociedad civil.
- La promoción de la participación ha carecido de un compromiso político serio por parte del Gobierno Nacional y de las entidades territoriales; las normas de participación en su gran mayoría se han quedado escritas, pero no hay un responsable en la nación comprometido

con su revisión, con el seguimiento a la gestión territorial y con la profundización de la democracia local.

- Hasta el actual Plan Nacional de Desarrollo el Gobierno Nacional no ha planteado un enfoque regional explícito de sus intervenciones.

5. Revisión de las propuestas del gobierno

Las propuestas del Gobierno Nacional en materia de descentralización de encuentran en las bases del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 y en los proyectos de acto legislativo sobre regalías y de ley sobre ordenamiento territorial y reelección inmediata de alcaldes y gobernadores.

La descentralización en el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014⁴²

Se destaca la intención de destacar el tema regional, el cual constituye uno de los ocho ejes de la propuesta general del PND,⁴³ que se expresa en la inclusión al comienzo del documento de un capítulo específico sobre la situación regional, reflejando de este modo la importancia que el Gobierno Nacional ha querido darle a la dimensión territorial. Paradójicamente, el tema de la descentralización territorial no aparece con un capítulo propio y ni siquiera es mencionado como título de alguna parte del plan; en su lugar, la descentralización se incluye como un lineamiento estratégico dentro de un numeral denominado “Fortalecimiento institucional de los entes territoriales y relación nación territorio”, que hace parte de un literal con título extraño, “Apoyos transversales al desarrollo regional”, que a su vez se encuentra dentro del capítulo VI titulado “Soportes transversales de la prosperidad democrática”. Parecería que la relevancia otorgada a la cuestión regional no se ve acompañada de una mayor visibilidad de la descentralización territorial.

En el capítulo sobre convergencia y desarrollo regional el PND propone un enfoque del desarrollo regional que se basa en el reconocimiento de las grandes desigualdades territoriales y en el desafío de lograr niveles de crecimiento y desarrollo convergentes. El reconocimiento de las diferencias territoriales es el fundamento para un PND con enfoque regional: “Un Plan Nacional de Desarrollo - PND con enfoque regional parte de reconocer las diferencias regionales como marco de referencia para formular políticas públicas y programas acordes con las características y capacidades de cada región, teniendo en cuenta las particularidades de sus diversos grupos poblacionales.” (p. 18). Este enfoque implica, por tanto, que la intervención nacional se realice teniendo en cuenta explícitamente estas diferencias regionales y considerando el potencial de desarrollo endógeno de cada uno de los territorios, lo cual a su vez debe servir para articular el plan nacional con los planes territoriales, uno de los propósitos de la Constitución de 1991 y de la ley 152 de 1994, orgánica de planeación.

⁴² El Gobierno Nacional presentó a consideración del Consejo Nacional de Planeación y de la ciudadanía su propuesta de Plan de Desarrollo para el período 2010-2014. En estas notas comentamos y presentamos algunas propuestas sobre el capítulo II, “Convergencia y desarrollo regional-caracterización, dinámica y desafíos”, y sobre el capítulo VI.E., “Apoyos al desarrollo regional”, dentro del cual se aborda el tema de la descentralización territorial. Complementariamente hacemos algunas menciones a la dimensión territorial en las partes relativas a educación, salud, agua potable y vivienda.

⁴³ “Finalmente, el camino hacia la Prosperidad para Todos pasa, necesariamente, por una reducción de las desigualdades regionales, de las brechas de oportunidades entre las regiones de Colombia, es decir, por una mayor **convergencia regional**. La Prosperidad debe llegar a cada uno de los colombianos, y a cada uno de los municipios, departamentos y regiones donde viven.” (PND 2010-2014, p.15).

Para definir estrategias y políticas diferenciadas regionalmente, el PND propone una división del país en seis zonas homogéneas⁴⁴, definidas con base en un “ejercicio de medición de las capacidades municipales de desarrollo endógeno” (p. 18). Estas zonas homogéneas son Central, Caribe e insular, Nororiental, Sur, Amazorinoquia, y Pacífica e insular, y deben servir de referente geográfico para la realización de diagnósticos, para la identificación de los factores clave para su desarrollo endógeno, y para la formulación de objetivos y lineamientos estratégicos. El PND precisa que esta propuesta de regionalización o zonificación no es una propuesta de conformación de nuevas entidades territoriales y por tanto no constituye una modificación al ordenamiento territorial del país.

Con base en la zonificación propuesta, el capítulo presenta luego para cada una de las zonas un pequeño diagnóstico y una propuesta de objetivos y lineamientos estratégicos. Por ejemplo, en el caso de la zona Pacífico e insular señala que es un territorio con ventajas comparativas naturales como su ubicación geoestratégica, su riqueza ambiental y su potencial de desarrollo económico, así como con una gran variedad cultural. Sin embargo, a pesar de su potencial, es uno de los territorios con mayores niveles de pobreza y con un gran atraso en las dimensiones del desarrollo, situación que registra el plan pero sin abordar los factores explicativos o incidentes en tal situación. Con base en tan precario diagnóstico, el PND formula los siguientes objetivos estratégicos: a) Potenciar la posición geoestratégica y riqueza en biodiversidad para generar modelos de autogestión y etnodesarrollo; b) Reducir la pobreza y mejorar el bienestar de la población respetando sus tradiciones; c) Garantizar el ejercicio efectivo de la justicia y fortalecer las condiciones de seguridad para evitar el desplazamiento forzado y el narcotráfico; y d) Fortalecer las instituciones públicas, consejos comunitarios y cabildos indígenas, y promover la articulación y prácticas de buen gobierno (p. 42). Para alcanzar estos objetivos, se proponen unos lineamientos estratégicos en cada uno de los grandes componentes del plan (crecimiento sostenible, desarrollo social y buen gobierno), que consisten en planteamientos generales que más parecen buenas intenciones que estrategias concretas a desarrollar.⁴⁵ Este mismo ejercicio se realiza para las restantes cinco zonas homogéneas.

Por último, el capítulo sobre desarrollo regional incluye un literal denominado “estrategia, ruta y esquema operativo para conformar corredores y áreas de desarrollo territorial (ADT)”. Este literal menciona un conjunto muy diverso de iniciativas de articulación territorial, que comprende corredores urbanos, asociaciones entre entidades territoriales, agencias de desarrollo económico local, consejos regionales de competitividad, etc., y finalmente propone como su meta principal el “diseño de un programa de creación y fortalecimiento de corredores y áreas de desarrollo territorial”, lo cual indica que apenas se tienen por el momento unas ideas generales sobre la materia y no una estrategia concreta.

Con base en la revisión del capítulo consideramos que la propuesta del Gobierno Nacional de promover un plan de desarrollo nacional con enfoque regional nos parece conveniente y constituye un avance importante en la manera de planificar en el contexto de un país descentralizado y por tanto respaldamos plenamente esta iniciativa. Sin embargo, tal como está desarrollada presenta, en nuestra opinión varios problemas.

⁴⁴ “Este ejercicio condujo a la identificación de seis zonas homogéneas de escala macroregional cada una como agregación de municipios de varios departamentos, con **capacidades de desarrollo endógeno similares**.” (p. 18)

⁴⁵ Por ejemplo, uno de los lineamientos en el eje de crecimiento sostenible es: “Integración al interior de la zona, con el resto del país y con la cuenca del Pacífico a través del desarrollo de infraestructura y logística, aprovechamiento de las vías fluviales y marítimas, generando corredores de desarrollo con el fin de promover encadenamientos productivos, iniciativas de etnodesarrollo local, aprovechando cultura y vocación ambiental, los recursos mineros y naturales y fortaleciendo las relaciones comerciales subregionales, regionales, nacionales e internacionales.” (p. 43).

Con base en el texto del PND no es posible encontrar suficiente información y razones para justificar la “regionalización” propuesta y el mismo texto es confuso, dado que en algunos casos se refiere a regiones y en otros a zonas homogéneas. No queda claro cómo se llegó con base en un indicador de capacidades municipales de desarrollo endógeno (IENDOG) a la división del territorio propuesta, no hay suficiente evidencia para sustentar la afirmación de que “las seis zonas homogéneas identificadas son en general similares en su interior” (p. 19), y hasta donde llega nuestro conocimiento no existe un documento técnico que sustente la zonificación propuesta. Parecería que se trata de una tradicional regionalización basada en elementos físicos: la zona andina, las costas, las llanuras y selvas, es decir, las regiones naturales de Colombia.

Sin embargo, además de la sustentación técnica de la propuesta, no resultan claras las razones para no utilizar la división territorial existente y basar el enfoque regional en los departamentos, y para algunos temas, en la agrupación de departamentos, tal como se hizo en el PND 2006-2010⁴⁶. Para efectos político administrativos, pero también por razones históricas y sociales, los departamentos son las regiones realmente existentes. Las entidades nacionales en su gran mayoría organizan sus niveles desconcentrados por departamentos y el plan nacional de desarrollo y el presupuesto se “regionalizan” por departamentos. Si uno de los objetivos del enfoque “regional” del PND es promover una adecuada articulación entre la planeación nacional y la planeación territorial es necesario que los diagnósticos, objetivos, estrategias y programas nacionales se expongan explícitamente por departamentos, de forma tal que las autoridades territoriales y sus comunidades tengan un referente explícito sobre la intervención nacional en sus territorios. Lo anterior no implica que para ciertas temáticas especiales puedan explorarse y ponerse en marcha esquemas de gestión subregionales o supra departamentales.

La utilización de una regionalización o zonificación que no reconoce a los departamentos y en algunos casos los fracciona entre distintas zonas, genera problemas prácticos a los sectores y a las propias direcciones del Departamento Nacional de Planeación. Esto conduce a que en el propio plan, en muchos temas relevantes, no se esté utilizando la zonificación propuesta en el capítulo II, lo cual puede llevar a que este capítulo se convierte en un texto ineficaz, en la medida en que finalmente el PND en sus capítulos sectoriales no adopta explícita, clara y completamente el enfoque regional.

En el capítulo IV.A.2., sobre formación de capital humano, las referencias a las diferencias territoriales en cuanto a la educación son marginales; en el diagnóstico se presentan muy brevemente algunos datos sobre las diferencias en cuanto a tasas de cobertura bruta y neta, y en cuanto a deserción escolar, pero por departamentos y no por las zonas homogéneas. Esto no resulta extraño, considerando que el sector educativo está organizado por departamentos y municipios. En los objetivos y estrategias el tema regional se menciona expresamente en el lineamiento sobre acceso y permanencia, donde se plantea “la ampliación de la oferta de manera focalizada en regiones con rezago en cobertura para lograr la convergencia en oportunidades de todas las regiones del país” (p. 270). Sin embargo, como señalamos, en el diagnóstico no se presentaron datos por

⁴⁶ En el Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006, en el capítulo sobre la dimensión regional se presentó una caracterización para el desarrollo regional basada en una clasificación de los departamentos según niveles de desarrollo, con propósitos similares a los planteados en la propuesta de plan 2010-2014: “Con el fin de incorporar en el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 estrategias que reconozcan la diversidad regional del país para aprovechar óptimamente las potencialidades locales, se identificaron conjuntos de departamentos con características similares que podrán servir de referentes comunes para definir las estrategias y acciones de desarrollo territorial desde la perspectiva nacional, derivadas del reconocimiento de las capacidades internas de las diversas entidades territoriales y procurando articular las iniciativas y dinámicas que las entidades territoriales ya adelantan en tal sentido.” (pp.471-472). Sin embargo, las bases del Plan 2010-2014 no hacen un balance de esta caracterización regional.

regiones sino por departamentos, pero aún así en forma incompleta. Finalmente, las metas presentadas son nacionales y no se diferencian por departamentos y municipios.

En el capítulo IV.A.3., sobre salud, las regiones aparecen pero con el nombre de departamentos; en el diagnóstico sobre salud pública, por ejemplo, se mencionan las diferencias territoriales en variables como mortalidad infantil y materna⁴⁷, presentando el caso de Chocó como caso extremo y atribuyendo la mayor responsabilidad por las diferencias a la propia gestión de los departamentos y municipios. Igualmente se presenta un anexo con la situación en cada uno de los departamentos. Las zonas homogéneas no son mencionadas. En las estrategias dentro del capítulo no se destacan los territorios y las metas formuladas son nacionales pero se presenta un anexo muy interesante en el cual se presenta la línea de base para cada departamento y la meta nacional en mortalidad infantil, de la niñez y materna, se divide en metas departamentales, lo cual constituye un ejercicio claro de territorialización del plan nacional y quizá la excepción que confirma la regla de la carencia de un enfoque territorial explícito. Igualmente, en este anexo se proponen estrategias diferenciales por departamentos.

En el sector de agua potable no se encuentra un enfoque regional, pero en el diagnóstico se examina muy brevemente el tema de los planes departamentales de agua y la estrategia se concentra en el mejoramiento y ejecución de estos planes; sin embargo, las metas se formulan nacionalmente y no por regiones, departamentos o municipios. Algo similar ocurre en vivienda, pero las pocas menciones al tema regional se enfocan hacia los departamentos, áreas metropolitanas y municipios.

La revisión de los sectores anteriores, que representan casi el 90% de los recursos del sistema general de participaciones y la gran mayoría de la inversión territorial, evidencia que el “enfoque regional” propuesto en el capítulo II del Plan no ha sido adoptado suficiente y adecuadamente en los capítulos sectoriales.

La propuesta del PND 2010-2014 no tiene un capítulo específico sobre descentralización, sino un numeral denominado fortalecimiento institucional de las entidades territoriales y relación nación territorio, que hace parte del literal E, apoyos transversales al desarrollo regional, del capítulo VI del Plan. Este numeral se divide en un diagnóstico breve y en los objetivos y lineamientos estratégicos. El capítulo sobre descentralización no ofrece un diagnóstico claro y suficiente sobre la situación de la descentralización territorial y sobre sus factores incidentes. El capítulo no examina los resultados alcanzados por la descentralización hasta el momento, ni lo ocurrido durante la ejecución del último PND. En un párrafo aislado, relacionado con el tema de la asistencia técnica se mencionan los avances alcanzados, sin presentar evidencia alguna⁴⁸. Igualmente se presentan las cifras del indicador de desempeño integral de los municipios pero no se examinan los resultados sectoriales. Podría pensarse que el DNP consideró que estos temas deberían abordarse en los capítulos sectoriales, pero el diagnóstico departamental y municipal en los capítulos de educación, salud, agua potable y vivienda, es precario en la dimensión territorial, con excepción de algunos

⁴⁷ “Si bien la política de salud pública, y sus instrumentos, reconocen las diferencias territoriales, en muchos casos la gestión departamental y municipal evidencia debilidades en eficiencia, priorización y focalización de los recursos disponibles, lo que contribuye a la persistencia de disparidades entre regiones y entidades territoriales (ver anexo). Por ejemplo, para el año 2008, el departamento de Chocó presenta tasas de mortalidad infantil y de la niñez ajustadas de 68 y 100 muertes por cada mil nacidos vivos, respectivamente, mientras Bogotá reporta mortalidades de 16,9 y 22,3 respectivamente.” (p. 280).

⁴⁸ “Estas características de la asistencia técnica y del acompañamiento a las regiones son algunas de las causas para que aunque el país en su conjunto esté a punto de alcanzar coberturas universales en educación básica primaria y media y en salud; haya mejorado sus coberturas en vacunación y en servicios públicos y hayan mejoras en algunos procesos transversales de la gestión; aún existen brechas importantes en los factores que determinan el desarrollo endógeno de las regiones.”

avances en salud. De este modo tenemos que en ninguna parte del Plan se hace un balance de los resultados de la descentralización en cuanto a los impactos en coberturas, calidad y continuidad de los servicios básicos determinados en la Constitución y la ley.

Tampoco se presenta información sobre la disminución sobre las desigualdades territoriales (apenas se hace una mención marginal⁴⁹) y sobre la disminución de las desigualdades personales que deberían resultar de la focalización hacia la población más pobre, asunto que ni siquiera es mencionado. El capítulo tampoco tiene un balance del cumplimiento de los objetivos y estrategias planteados en el PND anterior; muchos de los lineamientos estratégicos propuestos en el PND 2006-2010, se repiten en este⁵⁰, sin que se presenten los avances y se expliquen las razones por las cuales no se cumplieron todas las metas ni se llevaron a cabo las acciones propuestas.

El tema de fortalecimiento de la democracia local y de fomento de la participación no es mencionado en este capítulo (se señala que este tema se aborda en el punto sobre participación ciudadana y capital social, pero allí no se encuentra un balance sobre la descentralización política), ni tampoco los avances en cuanto a promoción del desarrollo económico local, asunto sobre el cual se hicieron varias propuestas en el plan 2006-2010.⁵¹

Adicionalmente, el análisis sobre la situación fiscal y sobre la capacidad de gestión se realiza en términos bastante agregados. El documento utiliza información del indicador de desempeño integral de los municipios, que es útil para observar ciertas tendencias generales pero que requiere de una lectura desagregada por variables (ingresos tributarios por habitante, endeudamiento, etc.) para poder identificar problemas y proponer soluciones ajustadas a la situación de las entidades territoriales. En el caso de la capacidad institucional el análisis se basa en el indicador de capacidad administrativa (que mide aspectos como profesionalización y estabilidad del recurso humano, acceso a computadores, sistematización de procesos, etc., que hace parte del Índice de Desempeño Integral de los municipios; de acuerdo con los datos, todas las categorías municipales tienen un puntaje superior a 80 puntos, con un rango que va de 92 en la categoría especial a 83 puntos en la categoría sexta, mostrando que de acuerdo con las variables utilizadas no parecerían existir problemas serios en cuanto a la capacidad administrativa.

El análisis anterior, sin embargo, es limitado a un conjunto de variables generales y no examina con más detalle la situación sectorial. En las partes relativas a los sectores de educación, salud, agua potable se abordan aspectos relativos al fortalecimiento institucional de las entidades territoriales para la provisión de estos servicios, pero no existe un diálogo entre el capítulo sobre descentralización territorial y estos enfoques sectoriales. Considerando que cerca del 90% de los recursos se destinan a estos sectores prioritarios el balance de la problemática institucional debería dedicar especial atención a los problemas identificados sectorialmente.

⁴⁹ Se afirma en la página 526 que “El Sistema General de Participaciones ha crecido un 30% en términos reales entre 2002 y 2010, y ha tenido criterios redistributivos a favor de las regiones más pobres del país”, lo cual se sustenta en la nota 647 donde se dice que “Las regiones Caribe, Sur, Pacífico y Amazorinoquía presentan un per cápita de SGP superior al promedio nacional; estas dos últimas que son las más pobres del país (NBI 60,1% y 48%,) obtienen per cápitas por SGP de \$747.967 y \$851.065, respectivamente, mientras que el área Central tiene un per cápita de \$398.828.”

⁵⁰ Por ejemplo, el Plan 2006-2010, ofreció precisar y fortalecer el papel del departamento, revisar y ordenar el régimen de distribución de competencias para lo cual se expediría un estatuto de la descentralización, actualizar los modelos de régimen departamental y municipal, fortalecer la capacidad fiscal de las entidades territoriales, y diseñar y poner en marcha una política nacional de fortalecimiento institucional territorial, entre otros temas.

⁵¹ El PND 2006-2010 se comprometió con fortalecer el programa de Agencias de Desarrollo Económico Local, lo cual ameritaría una evaluación de los resultados alcanzados.

Todo lo anterior constituye un vacío importante, por cuanto los objetivos y estrategias deberían estar basadas en un balance de los resultados alcanzados y en un análisis de los factores que inciden en dichos resultados; si no se están cumpliendo los objetivos previstos plenamente, o en todas las entidades territoriales, el PND debería presentar una interpretación de los problemas existentes y sus factores, para definir si se trata principalmente de problemas de diseño, de problemas de capacidad de gestión, de problemas de clientelismo y corrupción, de problemas de restricciones estructurales, de problemas de articulación entre niveles de gobierno, etc. Con base en las propuestas se observa que el PND otorga prioridad a problemas de capacidad de gestión, de diseño y de coordinación, tanto entre niveles de gobierno como al interior de ellos, y no menciona para nada problemas de clientelismo y corrupción (algo que si hace en la exposición de motivos del proyecto de acto legislativo que reforma el sistema de regalías). Sin embargo, no queda claro en la exposición del capítulo la relación entre los problemas de capacidad, diseño y coordinación, y los resultados alcanzados.

Como consecuencia de lo que consideramos vacíos en el diagnóstico, el PND no se compromete con metas de resultado en los objetivos fundamentales de la descentralización. Las metas de resultado propuestas son cuatro. En primer lugar implementar 3 experiencias piloto de celebración de contrato-plan entre la nación y las entidades territoriales, en segundo lugar aumentar la calificación promedio del índice de desempeño integral de los municipios de 62,1 a 64,5, en tercer lugar aumentar la calificación promedio del desempeño fiscal de 60 a 62 y finalmente aumentar la participación del recaudo tributario territorial en el total nacional, de 18,7 a 21,0. Resulta extraño que la primera meta de resultado de la estrategia de descentralización del gobierno nacional sea hacer 3 ejercicios piloto, en cuatro años, de celebración de contrato-plan. Dos de las metas son de carácter fiscal, y estrictamente deberían ser clasificadas como metas de gestión, como medios para alcanzar los resultados, y en el caso del indicador de desempeño fiscal el mejoramiento esperado es bastante precario. La meta de incrementar la calificación del desempeño integral tampoco es ambiciosa, y no se explica específicamente en cuales de los indicadores y variables se concentrará el esfuerzo para lograr el resultado esperado.

Además de las metas de resultado, el PND se compromete con 13 metas de proceso, de las cuales 1 consiste en una reforma constitucional (al régimen de regalías), 6 en elaboración y trámite de proyectos de ley (código departamental, tarifa del impuesto predial, régimen procedimental tributario, distribución de competencias diferenciales y graduales, planificación territorial y estatuto presupuestal), 3 en elaboración de documentos CONPES (articulación nación-territorio, dinámicas de integración regional, política marítimo-costera), 2 estudios (sobre los límites de gasto de la ley 617 de 2000, sobre la viabilidad fiscal del sector descentralizado territorial) y 1 formulación de un programa (de creación y fortalecimiento de capacidades institucionales de las entidades territoriales). Sin embargo, el diagnóstico no sustenta suficientemente estas metas.

Para cumplir con estas metas, el PND propone tres áreas de trabajo donde formula lineamientos estratégicos; estas áreas son ordenamiento y desarrollo territorial, descentralización y fortalecimiento institucional territorial. El texto mezcla las metas de proceso con los lineamientos estratégicos, dado que en varios casos estos coinciden; por ejemplo, en descentralización se propone el proyecto de ley sobre competencias, la reforma del régimen de regalías, modernización de normas sobre planeación; en ordenamiento territorial uno de los lineamientos es la política sobre la relación nación territorio.

5.1. Proyecto de acto legislativo que reforma el sistema de regalías

El Gobierno Nacional presentó a consideración del Congreso de la República un proyecto de acto legislativo que reforma el sistema de regalías existente, sustentado en la carencia de un fondo adecuado de estabilización requerido por la volatilidad de esta fuente de recursos, en la iniquidad territorial en la distribución de los recursos y la ineficiencia en su utilización actual por parte de los departamentos y municipios receptores, y la carencia de fuentes de financiación para propósitos prioritarios del desarrollo nacional como la ciencia y la tecnología. En la exposición de motivos es evidente que uno de los propósitos principales del proyecto es otorgar mayor capacidad de maniobra al gobierno nacional para cumplir con su función de estabilidad macroeconómica, al tiempo que obtener recursos para financiar sus prioridades.

Para lograr los propósitos de estabilidad, de mayor equidad territorial y de financiación de actividades prioritarias para el desarrollo, el proyecto del Gobierno propuso crear el sistema nacional de regalías, cuyos sujetos beneficiarios serían el Fondo de Ahorro y Estabilización y el Fondo de Competitividad Regional; así mismo el proyecto señalaba que las entidades territoriales productoras y los puertos tendrían derecho a participar de las regalías y compensaciones. El Fondo de Ahorro y Estabilización será administrado por el Banco de la República y el Fondo de Competitividad Regional por el Gobierno Nacional; este último fondo se divide en el Fondo de Desarrollo Regional y el Fondo de Compensación Regional. El Fondo de Compensación Regional tendría una duración de 20 años y se dirigiría principalmente a las zonas más pobres y en particular a las zonas costeras y de frontera; el Fondo de Desarrollo Regional, tendrá duración indefinida y se destinará a todas las entidades territoriales del país. El 10% de los recursos del Sistema Nacional de Regalías, una vez descontado lo correspondiente al Fondo de Ahorro y Estabilización, se destinará a proyectos de ciencia, tecnología e innovación. La destinación del Fondo de Competitividad Regional la definirá la ley. El proyecto además establece que los recursos del sistema de regalías no hacen parte del presupuesto nacional ni del sistema general de participaciones.

El proyecto aprobado en primera vuelta en Senado y Cámara mantiene el sistema nacional de regalías pero incluye varias modificaciones. Establece que los departamentos, municipios y distritos donde se realicen explotaciones o transporte de los recursos, tendrán derecho a participar en el porcentaje que defina la ley y ejecutarán directamente estos recursos, sin pasar por ninguno de los fondos. Señala que del total de los ingresos se descontarán las asignaciones directas para las entidades territoriales donde se produce o transporta, un diez por ciento para ahorro pensional, y un diez por ciento para financiar proyectos de ciencia y tecnología e innovación en todas las entidades territoriales. Se crean cinco fondos: de ahorro pensional territorial; de ciencia, tecnología e innovación, de ahorro y estabilización; de desarrollo regional; y de compensación regional. En el caso del Fondo de Compensación Regional aumenta su duración a 30 años y precisa que se destinará a las comunidades de las zonas más pobres del país, con prioridad a las zonas costaneras, fronterizas y de periferia. Los recursos del Fondo de Compensación y del Fondo de Desarrollo Regional crecerán anualmente en un monto equivalente a la mitad de la tasa de crecimiento del total de las regalías y la diferencia se destinará al Fondo de Ahorro y de Estabilización. Finalmente determina el proyecto que se conformarán órganos colegiados de administración con representantes de los gobernadores, de los alcaldes y del gobierno nacional para definir mediante ejercicios de planeación regional la asignación de los recursos a proyectos de las entidades territoriales.

Ni en la exposición de motivos ni en las Bases del Plan Nacional de Desarrollo queda clara la razón para dar prioridad a ciencia y tecnología e innovación dentro de la asignación de recursos, ni el monto de diez por ciento definido. Considerando los niveles de pobreza de la población, es difícil entender que no se declaren como prioritarios la vivienda y los servicios de acueducto y

alcantarillado, obras de prevención de desastres, y la atención a la pobreza extrema y la población desplazada. Sin negar la importancia de la ciencia y la tecnología, no se encuentra un planteamiento concreto que justifique la decisión tomada. De otra parte, tampoco el Gobierno Nacional examina y justifica que existan dos sistemas paralelos de financiación de las entidades territoriales: el sistema general de participaciones y el sistema general de regalías, considerando que se dirigen a las mismas entidades. Los recursos de regalías deberían ser un recurso complementario del sistema general de participaciones, dirigido a financiar principalmente la infraestructura (dado que se trata de un recurso que puede variar y no debe destinarse a gastos de operación), en aquellos sectores con mayores déficits, como los señalados anteriormente. De este modo, se contaría con un sistema de transferencias automático pero condicionado, distribuido mediante criterios de equidad, que evitaría además la conformación de nuevos órganos administrativos de estudio y aprobación de proyectos presentados por las entidades territoriales.

5.2. Proyecto de ordenamiento territorial

El Gobierno Nacional presentó a consideración del Congreso de la República un proyecto de ley por el cual se dictan normas orgánicas de ordenamiento territorial, que no establece ningún cambio de fondo al modelo de organización territorial del Estado ni aborda el tema de la distribución de competencias, con excepción de un artículo sobre el ordenamiento físico. Los temas básicos del proyecto son: la creación de la Comisión Nacional de Ordenamiento Territorial y de Comisiones Regionales de Ordenamiento Territorial; la autorización para crear esquemas de asociación entre las entidades territoriales y la obligación del Gobierno Nacional de promover procesos asociativos entre entidades territoriales, así como la realización de contratos plan entre el gobierno nacional y dichas entidades; el establecimiento de orientaciones generales sobre legislación en materia de ordenamiento territorial; el establecimiento de principios generales para ejercer las competencias por parte de la nación y de las entidades territoriales; la fijación de competencias en ordenamiento físico del territorio, retomando el artículo de la ley 388 de 1997 que había sido derogado; la asignación a la Comisión de Ordenamiento Territorial la función de tramitar los conflictos de competencia entre la nación y las entidades territoriales; la conformación de regiones administrativas y de planificación y la creación de los consejos regionales de planificación; la creación de un Fondo de Compensación Regional para administrar los recursos de regalías y compensaciones que se destinen a la financiación de proyectos regionales.

El proyecto del Gobierno Nacional no tiene una sustentación técnica alguna y la exposición de motivos es extraordinariamente pobre. No se presenta un balance de la situación del ordenamiento territorial, no se discute el modelo de organización territorial y no se exponen problemas en materia de la asociación entre entidades territoriales. Es básicamente una declaración de principios que el propio Ministro del Interior considera una ley de “mínimos y de principios generales”, que realmente no aporta nada sustancial y simplemente refleja la carencia de una propuesta estructurada del Gobierno en la materia; por ejemplo, con relación a las regiones como entidades territoriales el proyecto de ley se limita a repetir el artículo 307 de la Constitución, que determina que la ley orgánica “establecerá las atribuciones, los órganos de administración, y los recursos de las regiones y su participación en el manejo de los ingresos provenientes del Fondo Nacional de Regalías”. El esfuerzo del Gobierno se concentra en buena parte en transcribir artículos constitucionales y legales vigentes, sin hacer un aporte a la materia. La conclusión es obvia, y el Ministro ya lo planteó en la discusión con los defensores de la región Caribe: el Gobierno Nacional no está interesado en modificar el esquema de entidades territoriales vigente y a lo sumo promoverá mecanismos de asociación entre ellos. En esta perspectiva, consideramos que no tiene sentido el trámite del proyecto y la política debería ser claramente reforzar la estructura existente y apoyar las iniciativas de asociación que surjan por parte de entidades territoriales.

5.3. Proyecto de reelección de alcaldes y gobernadores

Una tercera iniciativa legislativa es la propuesta de reelección inmediata de alcaldes y gobernadores presentada por el Ministro del Interior a consideración del Congreso, la cual se acompaña de disposiciones que deben ser reguladas por la ley para garantizar el equilibrio electoral en las campañas. Para sustentar la propuesta señala la exposición de motivos que la reelección de alcaldes y gobernadores es una práctica universal y que en Colombia ya se adoptó la reelección del Presidente de la República. Esta práctica es concebida principalmente como un derecho de los ciudadanos a premiar a los buenos gobernantes lo cual debe, en opinión del Gobierno, traducirse en una mayor gobernabilidad y en fortalecimiento de la descentralización, en la medida en que permite períodos más amplios para la gestión y reduce los problemas derivados de los cambios de administración con su consecuente período de aprendizaje; igualmente, disminuye la tendencia al inmediatismo de los gobernantes que por tener un período tan corto no abordan proyectos de mayor envergadura e impacto. La propuesta de reelección de alcaldes es fuertemente criticada por Jaime Castro, y otros analistas, quien señala que “para rematar, lo único que propone es la reelección inmediata de alcaldes y gobernadores. Si hoy abusan y cometen toda clase de alcaldadas para imponer el sucesor, es fácil imaginar lo que harían para perpetuarse ellos mismos en el poder, sin necesidad de acudir a los testaferros que fácilmente consiguen. Por eso, su reelección profundiza la crisis de municipios y departamentos y constitucionaliza la politiquería y la corrupción.”

Balance general de las iniciativas del Gobierno Nacional

La revisión del PND y de las iniciativas legislativas muestra que el Gobierno Nacional no tiene una política integral sobre ordenamiento integral y descentralización territorial y que salvo en algunos temas no le otorga especial importancia al tema. La propuesta dentro del PND es confusa, poco coherente y no tiene metas concretas y políticamente el compromiso del Gobierno Nacional se concentra en la reforma del sistema de regalías donde parecería que no priman los intereses de fortalecer la descentralización territorial sino objetivos nacionales.

6. Recomendaciones

El propósito fundamental de una política de descentralización territorial debe ser alcanzar los objetivos propuestos en provisión de servicios, reducción de la pobreza, disminución de las desigualdades territoriales, garantía de los procesos democráticos electorales y profundización de una gestión pública participativa. De acuerdo con nuestra interpretación del proceso, se han creado las condiciones institucionales básicas para que los municipios y departamentos adelanten una buena gestión en estos campos, tal como lo muestran múltiples y variadas experiencias. Sin embargo en una proporción importante de entidades territoriales, debido a la apropiación del aparato público por intereses particulares, predominan los actos de corrupción y clientelismo en detrimento de las condiciones de vida de la mayoría de la población. Por tanto, el Gobierno Nacional debería liderar una estrategia de promoción de la descentralización que contenga, entre otras, las siguientes acciones:

- Reforzar el control y seguimiento administrativo a la gestión de las entidades territoriales con énfasis en el cumplimiento de metas en cuanto a coberturas, calidad y continuidad de los servicios, prioritariamente en educación, salud y agua potable, pero también en los demás sectores receptores del sistema general de participaciones y de regalías; igualmente sobre el cumplimiento de metas con relación a la superación de la pobreza extrema y la

atención de la población desplazada. Este reforzamiento del control debe basarse en el mejoramiento de la información sectorial, para lo cual el DANE, los Ministerios y Planeación Nacional deben tomar las medidas correspondientes. Así mismo, el control y seguimiento administrativo debe operar transparentemente, mediante una difusión permanente a los medios de comunicación y a los diferentes espacios de participación, con énfasis en los consejos de planeación, y organizaciones sociales de la información y conocimiento sobre la gestión de cada entidad territorial. El control y seguimiento debe identificar las entidades territoriales con peor desempeño en cuanto a impactos para concentrar sus esfuerzos en ellas.

- Promover equipos de trabajo conjunto con los órganos de control y la Fiscalía para realizar investigaciones e inteligencia en las entidades territoriales. La estrategia de lucha contra la corrupción debe dar prioridad al seguimiento a los recursos territoriales.
- Establecer un esquema de seguimiento especial a los órganos de control y la Fiscalía con relación a su desempeño con respecto a la investigación y sanción de faltas disciplinarias, fiscales y penales en las entidades territoriales. Los órganos de control deberán reportar periódicamente a la opinión pública sobre sus resultados con relación a la corrupción en las entidades territoriales.
- Conformar un equipo especial de prevención e investigación sobre delitos electorales con miras a garantizar procesos más democráticos y transparentes en las elecciones territoriales de 2010.
- Conformar una comisión de ordenamiento territorial y descentralización responsable de coordinar la formulación y hacer seguimiento a la política de descentralización, con participación de los tres niveles de gobierno, y con la asistencia de organizaciones de la sociedad civil. Esta comisión debe tener como secretaría técnica a una consejería o dependencia de la Presidencia de la República, responsable de coordinar las acciones del Gobierno Nacional en la materia. Una tarea inicial de esta comisión debería ser la elaboración de una política nacional sobre descentralización territorial.
- Conformar en el Ministerio del Interior un equipo dedicado a la promoción de la democracia local, al seguimiento del cumplimiento de las obligaciones de las entidades territoriales en materia de promoción de la participación ciudadana, y a garantizar que los espacios de participación tengan acceso fácil y oportuno a información para ejercer el control social. Este equipo debe promover que la gestión territorial mida también la gestión pública participativa.
- Ofrecer a las entidades territoriales la asistencia técnica sectorial requerida y asistencia en asuntos transversales de la gestión sobre la base de la identificación de las necesidades efectivas.

Con relación al enfoque regional propuesto en el Plan Nacional de Desarrollo recomendamos:

- Adoptar como “regiones” para efectos del enfoque regional del PND los departamentos. En aquellos casos donde la naturaleza de la intervención estatal lo amerite y la información disponible lo permita, es posible sobre la base de los departamentos establecer regionalizaciones específicas entre departamentos o al interior de ellos, para objetivos y acciones específicas.
- Con base en los departamentos todos los capítulos sectoriales y poblacionales, en la medida de las posibilidades técnicas deben: a) Presentar un diagnóstico por departamentos (y ciudades y/o categorías de municipios cuando sea pertinente); b) Presentar las metas nacionales divididas por departamentos; c) Destacar dentro de las estrategias y programas las intervenciones diferentes por departamentos, cuando sea el caso; en muchos sectores las estrategias son iguales para todo el país, pero se diferencian en la magnitud de las metas y

los recursos; en otros casos, pueden existir diferentes estrategias y programas. El ejercicio parcial realizado en el tema de salud muestra que es posible hacer este enfoque regional.

- Con base en lo anterior, el PND debería tener un documento para cada departamento en el cual precise las metas de la intervención nacional, y especifique los programas y proyectos para alcanzarlas; este documento además sería la base para comprender la distribución de recursos por departamento, que es la regionalización que el DNP viene haciendo desde ya hace varios años. Estos capítulos departamentales concretarían un real enfoque regional del PND.

Con relación al diseño de la descentralización:

- Precisar la distribución de competencias en los sectores diferentes a educación y salud, así como con relación a grupos poblacionales como los desplazados y los pobres extremos, y preparar un proyecto de reforma de la ley 715 de 2001 que incluya la asignación detallada por niveles de gobierno en todos los sectores.
- Integrar los recursos de regalías al Sistema General de Participaciones.
- Conformar un solo sistema de control de los recursos de las entidades territoriales que integre las acciones con relación al SGP y las regalías.
- Elaborar un estatuto de la participación que articule los espacios dispersos en múltiples normas, que asigne recursos efectivos a la promoción, que refuerce facultades de los espacios de participación y organizaciones sociales y que establezca la rendición social de cuentas en forma obligatoria y más estricta en su alcance y contenidos.
- Crear la Comisión de Ordenamiento Territorial y Descentralización como espacio de concertación entre los tres niveles de gobierno y con la sociedad civil, en la cual se apruebe y haga seguimiento a la política integral de descentralización.