



Revista Territorios y Regionalismos

ISSN: 2452-5650

rtr@udec.cl

Universidad de Concepción

Chile

Barberena Nisimblat, Viviana
Balance de la descentralización en Colombia: propuestas para el desarrollo y equidad territorial*

Revista Territorios y Regionalismos, núm. 5, 2021, Julio-, pp. 1-12

Universidad de Concepción

Concepción, Chile

DOI: <https://doi.org/10.29393/rtr5-1BDVB10001>

Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=627768138001>

- [Cómo citar el artículo](#)
- [Número completo](#)
- [Más información del artículo](#)
- [Página de la revista en redalyc.org](#)

redalyc.org

Sistema de Información Científica Redalyc

Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso
abierto

Balance de la descentralización en Colombia: propuestas para el desarrollo y equidad territorial

Balance of decentralization in Colombia:
proposals for development and territorial equity

Viviana Barberena Nisimblat*

Resumen: La falta de pacto social estructural sigue provocando estallidos de protesta ante la fuerte desigualdad social y territorial. La esquiwa paz no llega por la baja tributación empresarial, ausencia de reforma agraria y política rural, pero también por los desafíos pendientes en adecuado desarrollo territorial. Colombia lleva más de treinta años en una constante batalla por lograr un país unitario con autonomía de sus entidades territoriales. Si bien ha habido avances sustantivos en algunos campos como el empoderamiento político, la prestación de los servicios y la participación, aún quedan aspectos sin resolver y urge una transformación de la arquitectura institucional de cara a las nuevas realidades y desafíos que enfrenta el país. Hay que retomar la senda de las grandes transformaciones que significaron los primeros diez años de la descentralización.

Palabras clave: Colombia, descentralización, acuerdos de paz, desarrollo territorial, equidad.

Abstract: The lack of a structural social pact continues to provoke outbreaks of protest against the strong social and territorial inequality. The elusive peace does not come because of the low corporate taxation, the absence of agrarian reform and rural policy, but also because of the pending challenges in adequate territorial development. Colombia has been in a constant battle for more than thirty years to achieve a unitary country with autonomy from its territorial entities. Although there have been substantive advances in some fields such as political empowerment, service provision and participation, there are still unresolved issues and a transformation of the institutional architecture is urgently needed in the face of the new realities and challenges facing the country. We must return to the path of the great transformations that the first ten years of decentralization signified.

Keywords: Colombia, decentralization, peace agreements, territorial development, equity.

Recibido: 18 febrero 2021 Aceptado: 3 mayo 2021

El Proceso Descentralizador impulsado por la Asamblea Constituyente de 1991

El proceso de descentralización en Colombia se activa en 1987 con la expedición del Decreto 77 de 1987, conocido como el Estatuto de Descentralización, el cual en primera instancia tuvo como

* Abogada y filósofa, Magister en Administración Pública, Universidad del Externado, Bogotá. atencionciudadanacongreso@senado.gov.co

prioridad la entrega de competencias y recursos a las administraciones municipales. A partir de ello y especialmente con la expedición de la Constitución de 1991 Colombia ha caminado hacia la consolidación de un Estado descentralizado y autónomo pero al mismo tiempo unitario. Tarea nada fácil y que ha generado muchas dificultades para la consolidación del modelo

El país lleva más de 30 años transitando por el camino de la descentralización y a pesar de realizar grandes esfuerzos y de registrar avances en la materia aún hay debilidades en el funcionamiento del Estado, las cuales tienen una alta relación con la dinámica territorial. El proceso ha sufrido períodos de estancamiento e incluso se han presentado políticas públicas, programas, proyectos y estrategias que pueden conllevar a hablar de re-centralización.

Para poder entender las dificultades que presentan las entidades territoriales en Colombia hoy en día, es importante conocer el origen de la descentralización, sus principios, y funcionamiento en la práctica, para así poder finalmente plantear recomendaciones.

Fueron varias las razones que llevaron a Colombia a descentralizarse. Dentro de las más importantes se encuentran: el hermetismo político en todo el territorio nacional luego de la salida del Frente Nacional¹ que sólo permitía opciones dentro del bipartidismo, la situación de orden público con constantes paros cívicos reclamando mejora en los servicios públicos fundamentales (educación, salud, agua potable, etc.) de naturaleza eminentemente local, pero que estaban en cabeza del gobierno nacional y por lo tanto no suplían las demandas específicas de la ciudadanía, las exigencias por una mayor participación de la ciudadanía en la gestión de sus asuntos, la presión internacional al argumentar que la descentralización era la mejor forma para mejorar la eficiencia de la gestión pública, las expectativas de paz con el inicio por primera vez de diálogos con la guerrilla y encontrar en lo local un espacio político para el ingreso de estos actores a la arena política, entre otras razones.

Es así como el país entra en la ola descentralista, que se dio en varias fases, con el propósito de mejorar la prestación de los servicios públicos, alcanzar eficiencia en la gestión pública, acercar el Estado a los ciudadanos, fomentar la participación ciudadana y finalmente hacer más transparente la gestión del Estado en el sentido en que la ciudadanía pudiera hacerle control de manera directa.

El proceso de descentralización en Colombia, inicia con la fiscal, luego la política y finalmente la administrativa. La descentralización **fiscal**, surgió con la Ley 14 de 1983, luego que la misión Bird-Wiesner concluyera que los municipios y los departamentos del país estaban enfrentando una pereza fiscal y que tenían una mala estructuración del gasto. La Ley 14 de 1983 estableció nuevas normas sobre avalúo catastral, impuesto predial e impuesto de renta, todo esto buscando fortalecer el recaudo de recursos propios por parte de las entidades territoriales (Gutierrez, 2010, p. 18).

En la actualidad la descentralización fiscal se materializa en el recaudo de los impuestos por parte de las entidades territoriales; los departamentos recaudan los tributos de: A) consumo de cerveza, licores y cigarrillos, B) Registro y anotación, C) Vehículos y D) Sobretasa a la gasolina (compartido con los municipios). Los municipios recaudan: A) Industria y comercio, B) Predial, C) Vehículos, D) Avisos y tableros y D) Sobretasa a la gasolina.

¹ El Frente Nacional fue un acuerdo de político entre liberales y conservadores en el período comprendido entre 1958 y 1974 que consistía en que cada 4 años había alternancia política: 4 años los liberales y 4 los conservadores. Surgió como respuesta a un largo periodo de violencia bipartidista en todos los niveles territoriales del país.

Este refuerzo en el recaudo de recursos propios, que se ha venido consolidando, de acuerdo con las circunstancias de cada ente territorial, se complementa con la política de transferencias del Gobierno Nacional (quien recauda cerca del 80% de la tributación del país). Actualmente las transferencias están constituidas básicamente por el Sistema General de Participaciones², que contribuyen a la financiación de la provisión de servicios básicos y a la atención de las competencias a cargo de municipios y departamentos, y el Sistema General Regalías orientado exclusivamente a la financiación de proyectos de inversión

La descentralización **política** se dio a partir del Acto Legislativo No. 1 de 1986 que posibilitó la elección popular de alcaldes, la cual se materializó por primera vez en 1988. Así mismo, la Ley 11 de 1986 dictó el estatuto básico de la administración municipal y ordenó la participación de la comunidad en el manejo de los asuntos locales. También se crearon las primeras juntas administradoras locales.

La Constitución de 1991 fortaleció la descentralización política al expandir la elección popular de mandatarios subnacionales a los gobernadores, a partir de la cual estos mandatarios son elegidos por la ciudadanía de la jurisdicción departamental. Tanto alcaldes como gobernadores tienen un periodo de gobierno de 4 años, sin posibilidad de reelección inmediata.

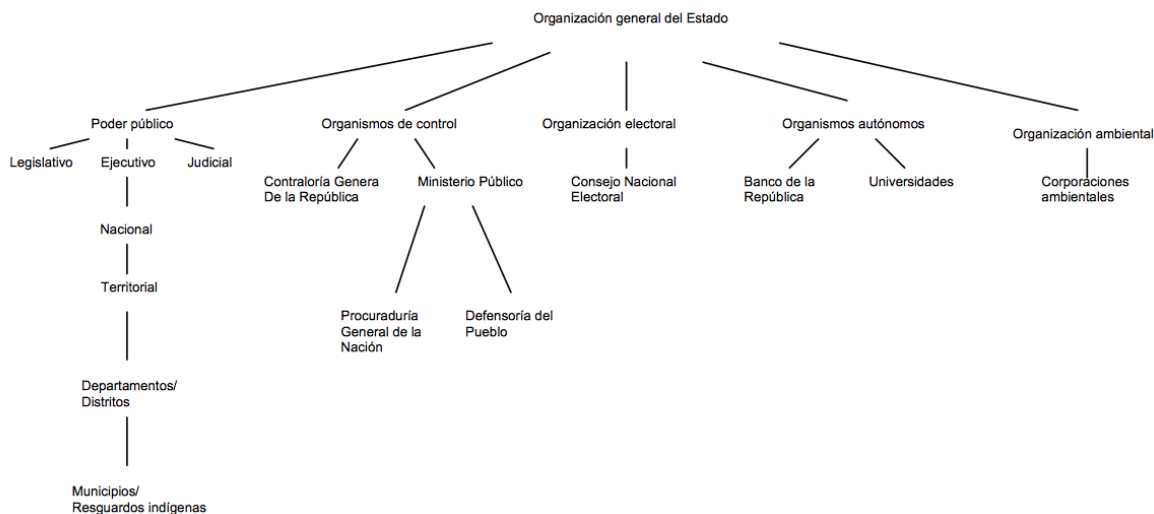
Finalmente, la descentralización administrativa había estado presente a lo largo de este tiempo, pero no era tan delimitada y clara como lo es hoy en día. La descentralización en sus dimensiones fiscal y política llevó a la definición de competencias en materia de prestación de bienes y/o servicios, considerando el rol de cada nivel de gobierno en particular en sectores como: salud, educación, agua potable y saneamiento básico.

Estructura Orgánica del Estado Colombiano

Colombia es un Estado Social de Derecho, organizado en forma de **República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales**, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto a la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general. (Constitución Política de Colombia, 1991, Art. 1).

El Estado Colombiano está compuesto por tres ramas de poder público, a saber, el ejecutivo, legislativo y judicial. Además de estos órganos hay otros autónomos e independientes que funcionan para lograr los fines del Estado. Esta división se encuentra presente en todos los niveles de gobierno, desde el nivel nacional hasta el territorial.

² Para algunas entidades territoriales constituyen sus mayores ingresos.



Fuente: Ladino Orjuela, Wilson. 2008

La rama ejecutiva la encabeza el presidente de la República que es a su vez jefe de gobierno, de estado y suprema autoridad administrativa. El Gobierno Nacional está formado por el Presidente de la República, los ministros del despacho y los directores de departamentos administrativos. En el nivel territorial quien encabeza la rama ejecutiva es el Alcalde y el Gobernador para los municipios y los departamentos, respectivamente.

La rama legislativa la compone el Congreso de la República que está compuesto por el Senado y la Cámara de Representantes. Le corresponde al Congreso de la República reformar la Constitución, hacer las leyes y ejercer control político sobre el gobierno y la administración. En el nivel territorial quien conforma el poder legislativo son los concejos y las asambleas para los municipios y departamentos respectivamente, aclarando que solo tienen facultades reglamentarias, pues las normas del Congreso aplican en todo el territorio nacional. Finalmente, la rama judicial está compuesta por la Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado, la Fiscalía General de la Nación, los Tribunales y los Jueces.

Estructura Competencial del nivel intermedio

Teniendo clara la estructura orgánica del Estado y el proceso de descentralización en Colombia, ahora pasamos a la estructura territorial y competencial del nivel intermedio. La Constitución Política de Colombia de 1991 en el artículo 286 determina que las entidades territoriales son los departamentos, los distritos³, los municipios y los territorios indígenas, así mismo determinó que la ley podrá darles el carácter de entidades territoriales a las regiones y provincias que se constituyan en los términos de la Constitución y la ley.

Para el efecto, el constituyente dejó la tarea de desarrollar una ley orgánica de ordenamiento territorial, la cual se expide 20 años después (Ley 1454/2011), pero sin ocuparse de la creación de regiones, provincias o territorios indígenas. Por lo tanto, hoy solo tenemos dos niveles subnacionales: intermedio (departamentos) y local (distritos y municipios).

³Son entidades municipales que por su tamaño o dinámica especial adquieren el carácter de distritos, lo cual les da ciertas prerrogativas administrativas, financieras y de relacionamiento con la respectiva administración departamental

Las entidades territoriales gozan de autonomía y tienen el derecho de gobernarse por autoridades propias, ejercer las competencias que les correspondan, administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones (definir características puntuales de los tributos, según sus necesidades y características, a partir de las disposiciones legales establecidas por el Congreso de la República), así como participar en las rentas nacionales.

En lo concerniente a las competencias de cada nivel de gobierno, se puede decir en términos generales que la nación tiene la función de definir política pública y planear, el departamento de coordinar y ser el intermedio, y finalmente el municipio es quien ejecuta y provee los servicios. Ahora bien, la nación tiene las siguientes competencias exclusivas: definir la normatividad en justicia (salvo pueblos indígenas), exclusividad en el uso de espectro electromagnético, defensa nacional, relaciones diplomáticas, direccionamiento general de la economía, entre otras.

El departamento es el promotor del desarrollo económico y social, ejerce funciones de coordinación, complementariedad con el municipio y tiene asignadas legalmente funciones de prestación de servicios básicos en Educación, salud y agua potable y saneamiento básico. En estos servicios tienen competencias conjuntas y diferenciadas los departamentos y los municipios, siendo mayores las departamentales cuando los municipios de su jurisdicción no son certificados en Educación y salud⁴, o cuando los descertifican en agua potable. En otros sectores la complementariedad puede ir incluso más allá porque la ley en algunos aspectos es genérica y cabe la intervención del nivel intermedio, con el alcance que la respectiva administración defina según su Plan de desarrollo. Igualmente puede compartir competencias de ejecutor. Por lo anterior, teniendo en cuenta la situación de los municipios colombianos se puede decir que en muchas ocasiones el departamento termina ejerciendo funciones propias del municipio y que pasa de un ente coordinador a un ente ejecutor.

NACIÓN	DEPARTAMENTOS	MUNICIPIOS
Planeación. Competencias Exclusivas: <ul style="list-style-type: none"> · Políticas de interés general, · Normativas de la Justicia (salvo en pueblos indígenas. Art. 246) · U s o d e E s p e c t r o Electromagnético; · Defensa Nacional; · Relaciones Diplomáticas; · Dirección general de la economía; el régimen monetario, crediticio y cambiario; · Los principios generales de la hacienda pública; · Legislación orgánica y estatutaria, la civil, comercial, laboral, penal, y la relativa a los procedimientos judiciales. 	Promotor del Desarrollo y coordinador. Art. 298. Los departamentos tienen autonomía para: <ul style="list-style-type: none"> · La administración de los asuntos seccionales. · La planificación y promoción del desarrollo económico y social dentro de su territorio. Ejercen funciones: <ul style="list-style-type: none"> · Administrativas. · De coordinación. · De complementariedad de la acción municipal. · De intermediación Nación – Municipios. · De prestación de los servicios. 	Ejecutor de obras y proveedor de servicios. Art. 311. Al municipio como entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado le corresponde: <ul style="list-style-type: none"> · Prestar los servicios públicos. · Construir las obras que demande el progreso local. · Ordenar el desarrollo de su territorio. · Promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes.

Por su parte el municipio al ser la entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado, es quien debe prestar los servicios públicos, construir las obras para el progreso local, ordenar el desarrollo del territorio y promover la participación comunitaria. Cada ley que regula los diferentes sectores (vivienda, transporte, agricultura, etc.) le asigna unas competencias específicas a las entidades territoriales, que algunas veces generan duplicidades, vacíos y/o inconsistencias en la distribución de competencias.

El departamento como nivel intermedio

El departamento como institución llegó a nuestro ordenamiento desde la naciente República; desde el siglo XIX fue casi siempre un instrumento más asociado a la centralización que a la descentralización. Cuando el proceso de descentralización inicia a partir de 1986, se consagra la elección popular de alcaldes, pero los gobernadores siguen siendo los agentes del gobierno nacional en el territorio. Es la Constitución de 1991 la que promulga la elección popular de gobernadores y eleva a rango departamental las intendencias y las comisarías, con lo cual el mapa territorial queda conformado por 32 departamentos.

En la Asamblea Nacional Constituyente hubo una discusión profunda sobre la cuestión territorial que iba desde establecer un régimen federal hasta mantener la estructura centralista. No se logró consenso, por lo cual buena parte de las definiciones fundamentales para la organización territorial del Estado el Constituyente las dejó en manos de una futura Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, que una vez promulgada tampoco las asumió.

En esa discusión era clara la necesidad de tener un nivel intermedio de gobierno fuerte pero no se tomó la decisión. Lo anterior deja al Departamento fortalecido en lo político pero indefinido en sus competencias y bastante débil en sus fuentes de financiación y por lo tanto demasiado limitado en el recaudo de recursos y en su capacidad de financiar programas y proyectos. Se concibió como el articulador entre el territorio y la Nación, pero sin real capacidad de gestión y con unos municipios que ya habían transitado empoderados desde la elección popular de alcaldes.

El Departamento fue entonces mirado por la Nación y por los municipios como un mediador en su relación, pero con escasa posibilidad de brindar un valor agregado significativo, dado su limitada capacidad de decisión y de gestión.

En ese sentido, los departamentos, como nivel intermedio han sido la entidad más débil. Como afirma Carlos Moreno (2013) su existencia tiene justificación en relación con el nivel nacional y las demás entidades territoriales. Su razón de ser se deriva de la posición intermedia entre una y otra. A pesar de esta importancia estratégica, las funciones del departamento dentro del ordenamiento jurídico colombiano son ambiguas.

La Constitución establece que ejercen funciones administrativas, de coordinación y de complementariedad de la acción municipal, de intermediación entre la Nación y los municipios y de prestación de servicios. Su rol de promotor del desarrollo es ambiguo y genérico.

Una contradicción existente en las funciones de los departamentos es que por un lado se le asignan las funciones típicas del nivel intermedio (mencionadas anteriormente), pero por otro se le asignan funciones de entidad ejecutora, en materia de prestación de servicios de educación, salud, agua potable y saneamiento básico. Paradójicamente, los mayores beneficiarios de la descentralización fiscal, en cuanto a asignación de espacio tributario y de recepción de transferencias son los municipios.

Adicionalmente estas funciones compartidas requieren un alto nivel de articulación, concurrencia y complementariedad, que en la realidad no se presenta, y diluye la responsabilidad y la rendición de cuentas. La legislación actual ha desdibujado el papel del nivel intermedio y el departamento ha adquirido características de una entidad ejecutora, sin contar con los recursos y capacidades gerenciales para ello (en la mayoría de los casos) lo que dificulta la obtención oportuna y adecuada de servicios que permitan la satisfacción de las necesidades de los ciudadanos (razón de ser de la estructura descentralizada de un Estado).

A esto se suma que en muchas regiones las ciudades capitales tenían o tienen mayor capacidad de gestión que sus respectivas administraciones departamentales. Así las cosas, el papel del departamento se orienta en muchos casos a apoyar a los pequeños municipios débiles de su jurisdicción, pero sin los recursos y el liderazgo suficiente para lograr que este acompañamiento se traduzca en fortalecimiento institucional de tales municipios.

Con las decisiones de la Constitución de 1991, las grandes estructuras burocráticas departamentales fueron reducidas con la intención de garantizar el desarrollo de tareas más técnicas como la planificación del desarrollo, la coordinación y asesoría a los municipios. Con el paso del tiempo las capacidades gerenciales de los departamentos para garantizar estos propósitos han sido limitadas perdiendo su influencia territorial en lo concreto. Incluso la insuficiencia de personal los ha limitado en su capacidad de brindar acompañamiento y asesoría a sus municipios l. A mayor debilidad del nivel local, más se requiere el nivel intermedio, pero con otras capacidades.

Este panorama de debilidad institucional y fiscal de las administraciones departamentales, se ha venido superando con la definición del nuevo sistema de distribución de recursos de Regalías, mediante el cual, a partir de la expedición del Acto Legislativo 05 de 2011, se asigna participación por estos recursos a todos los municipios y departamentos del país (no solo a los productores) y otorga un papel protagónico a las administraciones departamentales en la formulación y aprobación de proyectos de inversión de impacto regional.

A partir de ello los departamentos tienen liderazgo en la decisión de las inversiones en su territorio, por lo cual incluso las ciudades capitales y en general las más desarrolladas han tenido que crear relaciones interinstitucionales con la administración departamental alrededor de proyectos conjuntos, lo que ha significado un fortalecimiento político de los gobernadores. Por supuesto este reposicionamiento político que se ha dado a los departamentos debe ser complementado con el fortalecimiento gerencial y financiero de las administraciones departamentales si se quiere potenciarlas realmente como nivel intermedio de gobierno

De igual manera el Gobierno Nacional ha querido estrechar sus lazos con este nivel de gobierno bajo el supuesto de que es más práctico hacer acuerdos con 32 departamentos que con 1100 municipios, pero esto no hace necesariamente una mejor articulación a nivel del territorio.

Procedimiento de traspaso de competencias

A partir de la expedición de la Constitución que establece expresamente competencias a cargo de las entidades territoriales y sienta las bases para la entrega a éstas siempre y cuando vayan acompañadas de los recursos para su financiación, se han expedido normas que definen las competencias adicionales o que ajustan las ya asignadas a departamentos y municipios. Dichas leyes han sido de carácter sectoriales, lo que lleva a pensar que la descentralización en Colombia tiene un carácter sectorial.

Las más importantes son las que desarrollan el marco de competencias y las transferencias para los sectores de educación, salud y agua potable. La Ley 60 de 1993 reglamentó las definiciones constitucionales sobre la materia pero dejó una estructura bastante amplia donde todos los niveles podrían hacer todo. Posteriormente, el esquema de competencias y recursos ha sido ajustado por dos reformas constitucionales y sus respectivas leyes reglamentarias así: Acto Legislativo 01 y ley 715 de 2001, y acto legislativo 04 y Ley 1176 de 2007. Estas normas se ocuparon de avanzar en la precisión de competencias entre departamentos y municipios y en tratar de definir mecanismos de complementariedad y concurrencia.

Como se mencionó anteriormente leyes sectoriales expedidas desde la promulgación de la Constitución y a lo largo de 25 años se han ocupado de la distribución de competencias entre niveles de gobierno. Esta normatividad desarrolla el mandato constitucional de la descentralización y de la entrega o devolución de competencias a las entidades territoriales, lamentablemente tanta normatividad no siempre es complementaria y por el contrario ha generado caos en la distribución de competencias y en algunos casos incluso se han dado procesos de recentralización de las mismas.

Adicionalmente no se ha cumplido el principio constitucional de entregar competencias siempre y cuando vayan acompañadas de los recursos suficientes para su financiación. Lo cual lleva a que a pesar de tener la competencia no se cuente con presupuesto para asumirla. En todos los sectores, incluso en aquellos que cuentan con transferencia de destinación específica (educación, salud y agua) existe la tensión permanente entre la Nación y los Entes Territoriales acerca de si los recursos transferidos son suficientes para cumplir con las competencias.

En síntesis, las competencias en Colombia se traspasan al nivel territorial mediante leyes de la República. No existe un mecanismo previo de concertación, son competencias impuestas, generalmente no diferenciadas en términos de capacidades y no se han creado instrumentos o instancias donde se puedan resolver las dificultades que surgen del traspaso de competencias.

Con el amplio portafolio de normas lo que se ha logrado es limitar la autonomía de los gobiernos territoriales porque su gran esfuerzo ha dejado de ser planear el desarrollo y buscar mecanismos de articulación y por el contrario cada administración se limita a cumplir las tareas asignadas en la normatividad.

Otro mecanismo para entrega de competencias establecido constitucionalmente y legalmente es el de la delegación, de acuerdo con un acuerdo de voluntades, temporal y sujeta a condiciones y a seguimiento para validar su continuidad. Pero no han confluído los intereses del Gobierno Nacional y de las administraciones territoriales para que este mecanismo pueda ser utilizado en forma apropiada.

En este marco, el primer gobierno del Presidente Santos recurrió a un mecanismo adicional para articulación de competencias, programas y recursos, cual es los “Contratos Plan” (hoy denominados Contratos Paz), los cuales se firmaron con gran parte de algunos departamentos y ciudades con entidades del gobierno Nacional y que en el mejor de los casos han permitido una mayor coordinación de acciones y recursos, pero no se han traducido en un mecanismo efectivo para delegación o para concertación de competencias. Es de resaltar que ha sido un instrumento que ha permitido el empoderamiento de las administraciones departamentales, quienes generalmente los lideran.

Para tratar de avanzar en la descentralización, el último Plan Nacional de Desarrollo del presidente Santos crea un programa de fortalecimiento de la gestión territorial y otro de delegación diferenciada de

competencias (no descentralización de competencias), sin embargo, a 3 años de su expedición aún no se han implementado; ello a pesar de que se ha dicho que la negociación para la paz se hacía a nivel nacional pero necesariamente se debía implementar desde los territorios. Poco se avanzó para dotar a los municipios y departamentos de las herramientas para garantizar una verdadera paz territorial. En síntesis, a la fecha si bien ha habido varios intentos de traspasar competencias adicionales, más organizadas y con recursos para su financiación, a través de diversos mecanismos, hasta ahora no se ha logrado. Ver cuadro anexo.

Fortalecimiento de la gestión y evaluación de desempeño

Es importante señalar que los objetivos de la descentralización también requieren de entidades territoriales que tengan las capacidades suficientes para asumir de manera efectiva las competencias a su cargo. Por ello deben ser complementados con programas de mejoramiento de la gestión y de procesos de evaluación para identificar y solucionar dificultades

En cuanto a los programas de fortalecimiento institucional, en los inicios del proceso de descentralización se creó el Programa de Desarrollo Institucional más conocido como PDI, que contó con recursos del Banco Mundial; buscaba fortalecer a las entidades territoriales, especialmente a los municipios en sus nuevas competencias. Al PDI lo sucedió uno de menor escala denominado Programa Mejor Gestión de los Departamentos PMGD que quiso precisamente fortalecer al nivel intermedio (en Colombia departamento), para impulsar de acuerdo con lo establecido en la Constitución de 1.991 y que contó con recursos de la cooperación alemana. Estos fueron los 2 programas más grandes. Después ha habido algunas iniciativas pero en menor escala o eminentemente sectoriales, que por su naturaleza responde al esquema lógico del sector y no del modelo de descentralización Finalmente se creó el Programa de generación de capacidades territoriales, con apoyo del Banco Mundial, pero hasta el momento no ha arrancado su implementación.

En cuanto a evaluación, y tras diez años de expedición de la Constitución y de fortalecimiento de las normas sobre descentralización, entre los años 2000 y 2002 se llevó a cabo un ejercicio integral de evaluación de la descentralización (tanto desde el punto de vista territorial, como desde la óptica territorial). Los resultados de esta evaluación permitieron identificar avances, dificultades y temas a ajustar y permitieron la identificación del rediseño necesario en el Sistema.

En consecuencia se diseñó la evaluación de desempeño de la gestión. En los primeros años esta se limitó al desempeño fiscal, pues por su naturaleza era el tema sobre el cual se disponía de información periódica y universal⁵. A partir de 2008 se amplió a una evaluación integral (en los primeros 5 años solo para municipios) que tiene en términos generales los siguientes componentes: eficacia (logro de metas de planes de desarrollo), eficiencia (relación entre resultados e insumos para prestación de servicios de Educación, salud y Agua potable y saneamiento Básico) desempeño en la gestión (administrativa y fiscal) y cumplimiento de requisitos legales.

Un factor importante de resaltar es que en el caso de los departamentos la herramienta de evaluación no es completa pues, debido a la imprecisión de competencias y a la clara insuficiencia de recursos de este nivel, para factores como la eficiencia y la capacidad de gestión, no ha sido posible diseñar indicadores idóneos y objetivos de evaluación, estructurar

⁵ En materia fiscal también se realizan evaluaciones anuales de viabilidad fiscal, de capacidad de endeudamiento y de programas específicos de saneamiento fiscal para las entidades territoriales que deben asumir tales procesos

Existen instrumentos de evaluación adicionales, ligados más a la verificación de la “correcta” utilización de las fuentes de financiación que transfiere la Nación a las entidades territoriales: Sistema General de Participaciones y Sistema general de Regalías. Estos sistemas han mejorado pero aún no son suficientes y se siguen presentando ineficiencias en la prestación de servicios. Lo cual también ocurre a nivel nacional.

Es decir que estos sistemas de evaluación en algo contribuyen al mejoramiento de la prestación de servicios, pero no garantizan una mejor planeación, gestión y procesos gerenciales y sí ocasionan un gran desgaste a las administraciones territoriales. A lo anterior se agrega que no se ha avanzado en propiciar un efectivo interés de la ciudadanía que se traduzca en procesos efectivos de control social.

Conclusiones y Propuestas

Ahora bien, se hace necesario analizar lo que realmente ha sucedido para poder entender la situación actual y las debilidades de las entidades territoriales. La Constitución Nacional se convirtió en una oportunidad de fortalecer la descentralización que se venía gestando al elevar a rango constitucional el carácter descentralizado y autónomo de las entidades territoriales. A esto se sumó la constitucionalización de las transferencias destinadas a departamentos y municipios.

Esto determinó un cambio importante en lo que originalmente se concibió como proceso de descentralización. El énfasis político perdió peso en el balance interregional. Se pasó de una descentralización política con énfasis en lo territorial a una con énfasis en lo sectorial.

De manera clara la concepción busca hacer un Estado más eficiente y unas entidades territoriales que cumplen tareas alrededor de las transferencias. Así que han sido más bien administradores de los recursos transferidos de educación, salud y agua potable, sin capacidad real de tomar decisiones al respecto, en el marco de su entorno regional. Los recursos determinan el alcance de sus competencias y no al contrario.

De la ley 715 en adelante no ha habido discusiones profundas sobre cómo distribuir de mejor manera las funciones y competencias del Estado. En general se asignan tareas a cada uno de los sectores pensados con enfoque sectorial no con enfoque territorial, pero adicionalmente no se establecen los recursos específicos que transfiera la nación para su cumplimiento o la definición de una nueva fuente territorial con destinación específica; es decir, son competencias asignadas sin tener en cuenta las necesidades y dinámica regional y desfinanciadas desde el principio.

De manera periódica se desarrollan debates acerca de cómo generar un esquema más flexible de competencias, pero es una discusión estancada que se abre cada cierto tiempo, casi siempre en vísperas de elecciones y que incluso queda planteada como objetivos de los planes de desarrollo de la nación, pero en cuya implementación no aparece mayor voluntad política de los gobiernos, ni una estrategia por parte de los entes territoriales. En general las propuestas de reforma diseñadas desde el gobierno nacional para fortalecer el rol del departamento tienden a repartir entre los dos niveles (departamental y municipal) competencias que ya habían sido entregadas a los municipios. Mecanismos intermedios y que pueden ser más eficientes como la delegación diferenciada de competencias no han sido desarrollados

Cuando se trata de asuntos a cargo del gobierno nacional poco se apela a descentralizar, se buscan fórmulas de carácter particular no reformas, como los contratos plan o pruebas piloto de delegaciones temporales de competencias, que en general no llegan a desarrollarse.

Los ministerios aducen siempre dificultades técnicas que imposibilitan la efectiva realización de lo propuesto. Adicionalmente no hay una política que permita ampliar los recursos financieros de las entidades territoriales y lograr mejores estrategias de distribución que avancen en equidad interregional. Cualquier traspaso se hace sobre la misma bolsa de recursos. Tampoco se ha vuelto a desarrollar una estrategia integral y efectiva de redefinición de la gestión territorial en el marco de las nuevas circunstancias del país y como soporte al proceso de paz y los instrumentos de evaluación ya han cumplido su ciclo sin demostrar beneficios reales en la gestión.

Reflexiones finales

Para concluir, se plantean algunas recomendaciones que pueden servir para el caso chileno.

- Debe haber un aumento del poder político regional si se quiere aumentar el liderazgo territorial.
- La transferencia de competencias y recursos debe posibilitar desarrollar regionalmente las propias capacidades. No se trata de “transferir tareas” a los niveles territoriales ni que la prioridad la determine el Gobierno Nacional.
- Se debe diseñar una clara estructura de recursos para cada nivel acorde con su responsabilidad y poder de asumirlo. Competencias y recursos son una ecuación indispensable.
- Se debe aplicar realmente el principio de subsidiariedad. Lo local debe tener todo, salvo lo que no pueda. El nivel meso debe asumir aquello que se hace mejor de manera agregada que si fuera local y en lo Nacional aquellas competencias cuya definición sea aplicable a todo el territorio nacional.
- Las entidades territoriales deben participar de una forma mejor y más activa en el diseño y reformas del modelo de descentralización. Usualmente queda en manos de los ministerios que concentran decisiones en el nivel nacional y que no tienen ninguna voluntad ni interés de generar competencias ni poder decisorio a las entidades territoriales. Solo así se evitará que suceda lo que usualmente sucede, que entregan las tareas a los territorios que por alguna razón son incómodas, aburridas o difíciles para el Gobierno Nacional y concentran aquellas que realmente empoderarían a los territorios frente a sus comunidades.
- La corrupción no es un atributo de los Estados descentralizados, pero contribuye a deslegitimarlos. Por ende, es necesario establecer un régimen de control que garantice el adecuado manejo de los recursos, sin quitárselos a los territorios. Pues últimamente se ha tendido a quitarle recursos a los territorios para centralizarlos con el argumento de la corrupción, existe corrupción en todos los niveles de gobierno, lo que se debe hacer es tener un régimen de control y de sanción fuerte.
- Para estrategias del desarrollo cada día es más claro que hay que tener niveles intermedios de gobierno con fortalezas técnicas y políticas que permitan lograr cohesión social, desarrollo económico, competitividad
- En términos generales si bien hemos avanzado en términos de cobertura, la calidad de los servicios ofrecidos por el Estado (en sus diferentes niveles) es bastante deficiente, es decir que sigue siendo el gran desafío.

En un país como Colombia, que utilizó la descentralización como instrumento para el logro de la paz desde hace 30 años, en este momento se ha desaprovechado el camino ya recorrido. Si bien los resultados de los acuerdos de paz tienen un claro énfasis territorial esto no ha materializado en el fortalecimiento de manera profunda a las entidades territoriales. La autonomía y la descentralización pueden llegar a ser una oportunidad perdida para la paz.

Referencias bibliográficas

- Constitución Política de Colombia 1991. (s.f.).
- Gutierrez, F. (2010). Instituciones y territorio. La descentralización en Colombia. En K. A. Stiftung, 25 años de la descentralización en Colombia. Bogotá.
- Maldonado, M. M., & Vargas Forero, G. (30 de noviembre de 2001). Evaluación de la descentralización municipal en Colombia. La descentralización en el Sector de Agua potable y Saneamiento básico. Archivos de Economía, 49.
- Barberena, Viviana. (2 de junio de 2013) Descentralización en Colombia: 25 años preparando el territorio para la paz. En: razónpublica.com
- Moreno, Carlos (2014). El nivel intermedio para el postconflicto. En K. A. Stiftung, Descentralización en clave de paz. Bogotá.
- Ladino Orjuela, Wilson. (2008). Organización del Estado colombiano y formas organizativas del Estado a nivel territorial. En Programa Administración Pública Territorial, Escuela Superior de Administración Pública.