

# La Descentralización y el Desarrollo Regional en Colombia: Tendencias Actuales

---

*Alejandro Herrera Macías*

## **Introducción**

Durante las últimas semanas del mes de mayo de 1996, se llevó a cabo en Bolivia el Seminario Taller en Descentralización: Construyendo una Nueva Relación entre el Gobierno Central y las Administraciones Locales. Este evento fue de gran importancia, gracias al apoyo de la Unión Europea y el Grupo de Río, especialistas de diversas partes del mundo se reunieron para analizar y discutir las políticas de descentralización.

El caso de la República de Colombia es rico en experiencias que deseamos compartir con los lectores de la *Gaceta*. El trabajo presentado por los doctores Alfredo Manrique, Mónica del Pilar, Sonia Olaya, Mario Pinedo y Orlando Cárdenas es documento único por la profundidad y claridad con el que se han llevado a cabo los procesos de descentralización. En este sentido, este artículo busca dar un panorama general de la estructura y funcionamiento de la administración pública local con especial énfasis en los procesos de descentralización y el tema fiscal.

El artículo está compuesto por cinco partes. La primera describe las generalidades de la República

de Colombia, la división territorial y el papel del municipio. La segunda, analiza los mecanismos como se llevan a cabo las transferencias a los gobiernos locales. Después, se describen las competencias en los municipios. En una cuarta parte, se presentan los responsables ejecutores del desarrollo regional, y por último, se presentan algunos ejemplos de descentralización.

## *Organización Político-Administrativa de Colombia*

La República de Colombia, dice su Constitución es un "Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista..."<sup>1</sup>

Desde la colonia, Colombia pertenecía a la intendencia de la Nueva Granada, por lo que las provincias y municipios eran la base de la organización. Al igual que en México, en 1810 las luchas por la independencia dieron un movimiento insurgente. De 1829 a 1857 Colombia se organizaba bajo diversas formas de gobierno cercanas a la

---

<sup>1</sup> Constitución Política de Colombia 1991, Segunda edición. Escuela Superior de Administración Pública, Santafé de Bogotá, p. 3.

unitaria. Sin embargo, en 1858 se dio una constitución de tipo federalista, denominando a Colombia la Confederación Granadina, aunque la constitución realmente federalista fue la de 1863, en la que se señalaba que el nombre del país era Estados Unidos de Colombia. Sin embargo, esta constitución tuvo una vigencia de escasos trece años, por lo que desde 1886 se retornó a la República Unitaria.

Por lo que respecta a la organización municipal, en 1913, se creó el Código de Régimen Político y Municipal, la excepción de esta legislación será para el caso de la capital del país (Bogotá) que en 1945 se organizó como distrito especial, lo cual constituía estar ajeno al régimen municipal. Así, durante un poco más de cuarenta años los municipios tenían atribuciones meramente administrativas, hasta que en 1991, en la Asamblea Nacional Constituyente “existió total unanimidad en las diferentes fuerzas políticas y sociales representadas en ésta, para conservar el nivel local alrededor del Municipio”<sup>2</sup> y, entre otras cuestiones, se estableció la elección popular de alcaldes municipales para un periodo de cuatro años y se concibió al municipio como “la unidad fundamental de la división político-administrativa del Estado”<sup>3</sup> y, con este acto, adquirió capacidades de planeación y desarrollo.

Hoy en día, Colombia tiene un poco más de 33 millones de habitantes en una superficie de 1 138, 194 kilómetros cuadrados. Es decir, Colombia ocuparía un poco más del 60% del territorio nacional.

La situación económica de Colombia ha sido relativamente favorable comparada con la región. Al inicio de la presente década, el PIB creció en un 3.0%. No ha sido gratuito que desde finales de los ochenta, este país sea considerado de gran importancia dentro del conjunto de los llamados países emergentes.

Colombia a su interior, se organiza en Regiones, departamentos, provincias, distritos, municipios y territorios indígenas.

Así, la Constitución Colombiana establece en los artículos 286 y 287 que estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus asuntos. Cuatro son los derechos que tienen cada una de las entidades:

- a) Gobernarse por autoridades propias.
- b) Ejercicio de competencias correspondientes.
- c) Administración de recursos y establecimiento de tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones.
- d) Participación en las rentas nacionales.

#### *Transferencias a Municipios y Descentralización Fiscal*

Colombia, al ser una República Unitaria, se basa en la premisa de que el gobierno central es quien mayor capacidad tiene de recaudar impuestos. En este sentido, para subsanar los desequilibrios de los gobiernos locales, se creó un sistema de transferencias intergubernamentales, con cuatro grandes objetivos:

- 1) Corregir desequilibrios fiscales verticales.
- 2) Estimular la provisión de ciertos servicios que generen externalidades positivas (ganancias netas a la sociedad).
- 3) Corregir desequilibrios horizontales.
- 4) Garantizar estándares mínimos de servicios en todas las jurisdicciones.

<sup>2</sup> Zubiría, Samper Andrés (1994), Constitución y Descentralización Territorial, Escuela Superior de Administración Pública, Santafé de Bogotá, Colombia, p. 134.

<sup>3</sup> *Ibid*, p. 135.

### Las entidades territoriales en Colombia



Como podemos ver, los cuatro objetivos combinan criterios de equidad y eficiencia, por lo que éstos quedaron establecidos en la Constitución. Debido a la variedad de regiones del país y las necesidades específicas de la política macroeconómica del gobierno central, se dan seis tipos de transferencias:

- 1) Sin contrapartida.
- 2) Con contrapartida.
- 3) Incondicionales.
- 4) Condicionales.
- 5) Negociadas.
- 6) Determinadas bajo fórmulas.

Desde 1993, las participaciones se asignan en porcentajes de acuerdo a la materia particular. Por ejemplo, educación recibe el 30%, salud 25%, etc. La forma como se constituye la fórmula de participaciones se basa en lo siguiente: 60% en proporción directa al número de habitantes con necesidades básicas insatisfechas, por lo que cada cinco años el Congreso revisará los porcentajes. Desde 1993 se estableció por Ley que los municipios incrementen sus ingresos corrientes del 14% hasta un 22% para el año 2001.

Un punto importante realizado en Colombia para garantizar que la política social esté garanti-

zada, se da a través de la elaboración, por parte del municipio, del plan anual de inversiones, el municipio deberá garantizar la difusión de los planes sociales. Por lo que respecta a la participación de la comunidad de la política social, se da a través de los siguientes rubros: educación, salud, vivienda, agua, subsidios, etc.

Por otra parte, existe otro mecanismo que permite una mejor canalización de recursos, este es el Sistema Nacional de Confinanciación. Este sistema es un instrumento financiero que sirve para apoyar con recursos no reembolsables del presupuesto general de la Nación, la ejecución de proyectos de competencia territorial. Los recursos del sistema se destinan de acuerdo a la ejecución de programas y proyectos de inversión presentados de manera autónoma y directa por los municipios.

El sistema está integrado por parte del gobierno nacional por los Ministerios, Departamento Nacional de Planeación, Fondos, etc. En este sentido, bajo el sistema participa erogando recursos el gobierno nacional y el municipio se limita a identificar y formular los proyectos.

Para la operatividad del Sistema, en 1994 se creó un Banco de Proyectos. Con ello se ha logrado que el Departamento Nacional de Planeación organice metodologías, criterios y procedimientos, además de diseñar y ordenar las estrategias necesarias de asistencia técnica y capacitación hacia los municipios de acuerdo al banco de proyectos.

Por lo que respecta al crédito que pueden obtener los municipios y departamentos provienen de tres fuentes:

- a) Crédito Institucional
- b) Crédito con Banca Comercial
- c) Emisión de títulos y bonos de deuda pública.

Las tres fuentes de financiamiento han sido ampliamente utilizadas por los gobiernos locales en Colombia. Desde mediados de la década de los ochenta, el endeudamiento de los gobiernos locales era muy alto, tanto por incapacidades técnicas

como vacíos jurídicos. En este sentido, en 1991 la Constitución estableció que el crédito para entidades territoriales no exceda de su capacidad de pago.

Los municipios han buscado generar ahorro a fin de aminorar la deuda. El ahorro disponible se establece por el ahorro corriente más ingresos de capital (no crédito) menos amortizaciones de la deuda actual:

$$AD = AC + IC - \text{Amort. Deuda Actual}$$

Este mecanismo, sirve para la fórmula que calcula la capacidad de endeudamiento que es como sigue:

$$CE = AD \frac{n}{(i \cdot n) + 1}$$

CE: Capacidad de Endeudamiento

AD: Ahorro disponible del municipio

i: Tasa de interés

n: Periodo (plazo en años)

Así, a partir de las condiciones y plazos de los créditos se determina el monto del servicio de la deuda que los municipios pueden pagar. Esta metodología, sencilla y clara permite controlar los déficit fiscales.

En conclusión, el sistema de transferencias es de vital importancia en las finanzas públicas de Colombia. Tal vez no sea aventurado señalar, que al igual que en otros países, la forma como se distribuyen los recursos es motivo de grandes debates.

### *Competencias Básicas de los Municipios Colombianos*

Dado que Colombia es una República Unitaria desde 1886, el país ha presentado a lo largo de su historia independiente una alta tendencia a la centralización. La concentración fue más allá del poder político hasta los servicios. Para 1979, cerca

del 85% del total de los ingresos se concentraban en el gobierno nacional, un 9.7% a los departamentos y tan sólo un 5.7% a los municipios (datos del informe Wiesner-Bird).

Por lo anterior, y a partir de la promulgación de la nueva Constitución de 1991, se dieron varias directrices que rigen a los municipios, tales como: coordinación, concurrencia y subsidiariedad. Con estos principios se ha buscado darle mayor fortaleza a los municipios.

Los municipios en Colombia tienen personalidad jurídica y autonomía administrativa, por lo que es la célula del ordenamiento territorial. Dentro de la gama de labores que realizan los municipios están la prestación de servicios, obras, desarrollo, promoción de participación ciudadana, etc.

Un punto importante en el ámbito municipal es el referente a la educación. Los servicios educativos estatales de preescolar, primaria y secundaria eran de competencia nacional. Sin embargo, la legislación de 1992 municipalizó este servicio. Esta situación ha generado un gran debate en Colombia dado que no todos los municipios tienen la suficiente capacidad de ofrecer y gestionar este servicio.

La salud es otro servicio que está a cargo de los municipios. La salud es promovida, fomentada y financiada en su infraestructura por los municipios. Para llevar a cabo esta tarea se creó el Fondo Local de Salud con Hacienda y la Tesorería Municipal.

Una materia que constituye una característica muy peculiar en los municipios colombianos es que éstos otorgan asistencia técnica agropecuaria, a través de unidades administrativas. Con estas unidades el personal del municipio asiste y asesora a los productores y trabajadores agropecuarios a fin de tener un desarrollo más equilibrado.

Por otro lado, la participación ciudadana ha sido un tema de gran importancia en América Latina en los últimos años, por lo que este país no ha estado exento de la democratización y participación ciudadana. Dentro de las nuevas modalidades están la revocatoria del mandato de alcaldes y goberna-

dores, referéndum, plebiscito, consulta popular, cabildo abierto, participación en la prestación de algunos servicios públicos. Estas y muchas formas más se señalan en el artículo 103 constitucional y se reglamentan en la Ley de Participación Ciudadana promulgada en 1994.<sup>4</sup>

### *Componentes y Ejecutores del Desarrollo Regional*

En este punto, es importante mencionar que Colombia presenta un diagnóstico similar al del resto de la región, referente a la desarticulación entre los distintos niveles de gobierno. Esta situación es resultado de intensas luchas políticas electorales de las diferentes regiones que no encuentran un sustento nacional entre las mismas. El Estado Nación se encuentra minado en su dimensión territorial.

Un punto de interés es el referente a la descentralización política, ya que ésta va de forma paralela con el desarrollo regional, bajo el ámbito de producción capitalista y la democracia liberal. De esta forma, las grandes políticas gubernamentales se han concentrado en manos del Ejecutivo Central, por lo que el ámbito de la dimensión territorial se ha desdibujado. Para comprender el porqué de la necesidad de implementar el desarrollo regional en este país, es importante remontarnos a la visión del enfoque de sistemas cuando señaló en su oportunidad que el Estado había sufrido una sobrecarga de demandas (overloaded state) dado el gran intervencionismo en las actividades comerciales. Al darse una contracción del mismo Estado, ahora las demandas cumplen un cariz que va más allá del ámbito institucional-procesal para dar paso a la sociedad civil.

En Colombia, el proceso de desarrollo regional da inicio en la década de los ochenta. Sin embargo, a pesar de los esfuerzos, las inercias político-tradicionales no permitieron que el desarrollo regional fuese una realidad. Así, los ac-

tores políticos que estaban al margen del Estado interventor buscaron un espacio de referencia política. La negociación fue la salida para algunos de ellos, en otros casos ésta fue mutilada por causas estructurales o funcionales. A éstos últimos, la participación ciudadana se iría convirtiendo en un espacio alternativo.

La distribución de competencias entre el gobierno nacional y las entidades territoriales se ha determinado bajo el marco legal de la Ley de Ordenamiento Territorial. Por ejemplo, en materia de planeación, la Constitución y la ley facultan a las entidades territoriales la elaboración de planes de desarrollo (tanto entre las propias entidades territoriales como con el gobierno nacional). Además, la legislación positiva vigente, faculta a las entidades territoriales al tener representación en el Consejo Nacional de Planeación, además de constituir sus propios Consejos. Cabe señalar, que los Consejos Territoriales y el Nacional de Planeación conforman el Sistema Nacional de Planeación. Tal vez no sea aventurado mencionar la similitud que guarda el Sistema de Planeación de Colombia con el Sistema Nacional de Planeación Democrática (SNPD), ya que en otros países los lineamientos están dados por sus respectivos Planes de Desarrollo. Sin embargo, en Colombia el Plan Nacional tiene una duración de cuatro años y los Departamentales y Municipales de tres años. Esto, al igual que en México, trae problemas en su ejecución.

Por otro lado, si hablamos de desarrollo regional es necesario definir qué es la Región. En este punto, Zubiría nos señala que existen tres niveles de interpretación:<sup>5</sup>

- 1) Geográfico. Esta interpretación da prioridad al espacio territorial espacial. La tesis fundamental, yace en que el hombre está determinado por las circunstancias geográficas.
- 2) Económico. Este punto se basa en el desempeño de la población respecto al capital y el Estado. En este sentido, una región económica debe de contar con una homogeneización

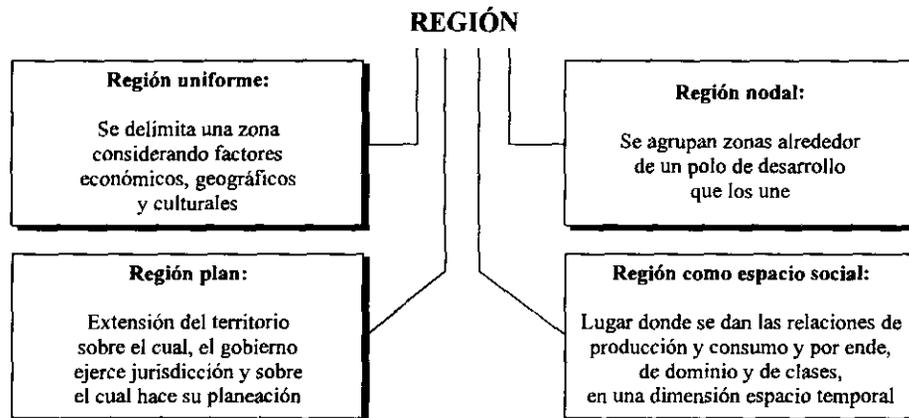
<sup>4</sup> Para mayor detalle de la participación ciudadana, véase Hernández, Pedro Alfonso, *Mecanismos de Participación Ciudadana Ley 134-1994*, Escuela Superior de Administración Pública, Santafé de Bogotá, Colombia, 1994.

<sup>5</sup> *Ibid.*, p. 63.

de modos y formas de producción en un área determinada.<sup>6</sup>

y se beneficia, por tanto, a las entidades más desarrolladas con mayor capacidad financiera.

### DIFERENTES ENFOQUES



Fuente: Rángel Suárez, Alfredo (1994), *El desarrollo regional*, Escuela Superior de Administración Pública, Santafé de Bogotá, Col., p. 13.

3) Jurídico-Político. La Región es entendida bajo esta perspectiva como una división administrativa del derecho, con posibilidad de convertirse en entidad territorial.

Para el caso colombiano, los ejecutores del desarrollo regional son en primera instancia el Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES). Este es un organismo asesor de alto nivel del Departamento Nacional de Planeación en materia de política económica y social. Este tiene una presencia nacional con diferentes agencias representadas a lo largo del territorio. La creación del CONPES, ha traído una serie de cuestionamientos en la forma como opera y se integra. Esto es porque los representantes del desarrollo regional no tienen voz ni voto en el Consejo.

Otra entidad de desarrollo regional es la Unidad de Desarrollo Regional y Urbano que forma parte del Departamento Nacional de Planeación. La Unidad se encarga de asesorar e identificar las áreas metropolitanas y las regiones socio-económicas para determinar las políticas de desarrollo urbano y regional.

El Fondo Nacional de Regalías (FONADE) se encarga de financiar estudios de alta rentabilidad y de desarrollo social. Sin embargo, el otorgamiento de estos créditos se encuentra altamente financiado

Existen, además las Regiones de Planificación que se formaron para constituir los medios de desarrollo y distribución de recursos y descentralización. El principal problema radicó en que las entidades tenían autonomía para decidir su forma de organización y esto provocó aún mayores diferencias entre las entidades de mayor potencial con menoscabo de las capacidades de las entidades menores en materia de inversión y planeación.

Sumadas a las anteriores, los Consejos de Rehabilitación, los CORPES, Corporaciones Autónomas Regionales y las Áreas Administrativas, son agencias gubernamentales encargadas de las relaciones entre los municipios de diversas regiones en materias específicas con funciones altamente especializadas, subrayando la planeación y financiamiento de programas y proyectos de desarrollo regional.

Como se puede observar, el clientelismo político en el que se basa el funcionamiento de todos estos organismos, provoca una profunda diferencia entre las regiones, ya que éste favorece a las regiones desarrolladas y pone trabas al desarrollo integral del país, impidiendo que éste se lleve a cabo y radicalizar la estructura jerárquica entre las diferentes áreas regionales; de alguna manera, se sigue dependiendo del sistema centralista de planeación.

<sup>6</sup> Forero, Edgar (1983), "La Región como Proceso Económico", en *Economía Colombiana*, núm. 151, Bogotá, Contraloría General de la República, p. 53.

### *Mecanismos de Descentralización*

Como se mencionó anteriormente, la historia del país ha presentado signos de centralización. En este sentido, la descentralización en Colombia cobra un matiz complejo, pero no exento también de casos exitosos. La peculiaridad que presenta el caso de este país, radica en que a diferencia de otras naciones de la región, la descentralización no ha sido promovida por los aparatos estatales sino por el sector privado. Uno de los sectores que más apoyo ha dado a la descentralización han sido las Cámaras de Comercio.<sup>7</sup> Así, las políticas de privatización han ido acompañadas por la descentralización.

Son diversos los casos de descentralización que se han venido gestando en Colombia. No obstante, por la limitación de este documento, nos avocaremos a señalar aquellos casos que han tenido un mayor impacto en el proceso de descentralización, tanto desde una perspectiva administrativa como económica. Desde luego, es importante reiterar que la Constitución señala que el país es una República Unitaria, **descentralizada**.

- 1) Un primer caso es el referente al Fondo Nacional de Café, entidad pública. No olvidemos que Colombia es uno de los principales países productores y exportadores de café del mundo. El Fondo ocupó en 1992 el segundo lugar entre las empresas más grandes de Colombia no financieras.<sup>8</sup> El Fondo es manejado por un ente privado (Federación Nacional de Cafeteros) con capital público. Es decir, el Fondo ha detonado un proceso *sui generis* de descentralización a través del sector privado en los diversos territorios del país. Con ello se da muestra de que el Estado puede manejar las empresas públicas y privatizar a empresas privadas con fines de lucro.

En el punto anterior, se basa en el artículo 355 constitucional el cual permite que los gobiernos

nacional, departamental, distrital y municipal, puedan celebrar contratos con entidades privadas.

- 2) Otro caso en el que se da la descentralización es el referente a la atención de la salud. En el artículo 49 constitucional señala la descentralización por niveles de atención y con participación de la comunidad.
- 3) El tema de la función administrativa se desarrolla mediante la descentralización, desconcentración y delegación de funciones (artículo 209).
- 4) En Colombia existen Consejos o Juntas Directivas de las entidades prestadoras de servicios públicos. Las entidades están conformadas por funcionarios de la administración municipal, por representantes del Consejo Municipal y Delegados de Entidades Cívicas (sociedad civil). Así, la descentralización en prestación de servicios permite dar mayor cabida a los actores involucrados.
- 5) Las entidades Descentralizadas Nacionales son una forma de descentralización por servicio. Entre éstas podemos destacar los establecimientos públicos, empresas industriales y/o comerciales del Estado y las sociedades de economía mixta.
- 6) El situado fiscal (un porcentaje de los ingresos corrientes de la Nación cedido a los Departamentos, el Distrito Capital de Santafé de Bogotá y los Distritos Turísticos de Indias y Santa Marta, y el Industrial de Barranquilla) para que asuman los costos de la salud y educación directamente o a través de los municipios. El 15% se distribuye por partes iguales entre todos los anteriormente citados, y el 85% se divide en proporción a:<sup>9</sup>
  - a) Nivel de usuarios actuales y potenciales de los servicios de educación y salud;

<sup>7</sup> *Ibid*, p. 48.

<sup>8</sup> Según la revista "Semana", núm. 577, junio 1 de 1993, p. 73.

<sup>9</sup> *Ibid*, p. 23.

La descentralización  
en la Constitución  
de 1991

- Estado social de derecho, República unitaria (centralista), descentralizado con autonomía en las entidades territoriales, democrático, participativo y pluralista.
- La salud es un servicio público y se organiza en forma descentralizada.
- Las entidades descentralizadas (establecimientos públicos, empresas industriales y/o comerciales, y las sociedades de economía mixta), son una forma de la descentralización de servicios.
- La división territorial de Colombia, es función del Congreso Nacional.
- La ley orgánica de presupuesto, establece los principios sobre el régimen presupuestal nacional y de las entidades territoriales.
- La Constitución y la ley determinan el situado fiscal (transferencias de recursos económicos de la nación a los departamentos y los distritos: capital, turísticos e industrial), para la salud y educación.
- La nación, las entidades territoriales y las entidades descentralizadas, pueden conceder subsidios a las personas con menores ingresos económicos, para el pago de los servicios públicos domiciliarios.

**Fuente:** Zubiría (1994), *Constitución y descentralización territorial*, ESAP, p. 207, Colombia.

- b) El esfuerzo fiscal ponderado, que en una Ley del Congreso se deberán fijar criterios y pautas;
- c) La eficiencia administrativa de la entidad territorial.

Por último, en materia de descentralización fiscal tenemos los siguientes puntos en apoyo del ámbito local para la obtención de recursos: los ingresos compuestos por: impuestos (impuesto predial, de industria y comercio, a la gasolina, etc.), las contribuciones y las tasas y/o tarifas de servicios públicos y por el otro, las transferencias que ya hemos descrito. El IVA es el principal impuesto transferible.

**La descentralización en la Constitución de 1991**

Por lo que respecta a “la Nación, al igual que las distintas entidades territoriales y las distintas entidades descentralizadas, pueden conceder subsidios de sus respectivos presupuestos a las personas de menores ingresos económicos, para el pago de los servicios públicos domiciliarios (agua, alcantarillado, recolección de basura, teléfono y energía eléctrica)”<sup>10</sup>.

No hay que olvidar que la descentralización, como señala Zubiría, “tiene como objetivo transferir de la Nación a los municipios y demás entidades territoriales, ciertos recursos económicos conductores, pero ello debería traer como consecuencia necesaria un aumento en su capacidad financiera. Pero lo que hasta ahora ha sucedido, es que tal incremento ha sido aparente, por cuanto no compensa las nuevas cargas a que se han visto sometidos los entes locales y regionales... si la comunidad quiere servicios públicos, que los pague”<sup>11</sup>.

<sup>10</sup> *Ibid*, p. 23.

<sup>11</sup> *Ibid*, p. 47.