

**EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN EN COLOMBIA
PROYECTO GOBERNANZA SUBNACIONAL PARA EL DESARROLLO
TERRITORIAL EN LOS ANDES¹
RIMISP**

**Claudia Serrano
Patricia Acosta
Enero 2011**

¹ Documento de Trabajo en el marco del Proyecto Gobernanza Subnacional para el Desarrollo Territorial en los Andes

EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN EN COLOMBIA



Base 802670A1 (R00820) 6-01

Si se examina la descentralización del Estado desde la perspectiva del peso relativo del gasto público que está a cargo de los niveles subnacionales, pueden afirmarse tres cosas: primero, la tendencia a nivel de América es un aumento constante y gradual del gasto decidido y ejecutado por los niveles descentralizados respecto del nivel central, el que pasa de 13,1% en 1985, a 19.3% en 2004 (Stein, 2010); segundo, el gasto público descentralizado es mucho más bajo en América Latina que en países de la OCDE en los que promedia un tercio del gasto público total (Estudios Territoriales, OCDE); tercero, Colombia es el país unitario más descentralizado de América Latina con un porcentaje de gasto descentralizado que supera el 40% (Stein, 2010). El proceso en este país tiene una larga data a contar de los años 80 y no ha sido lineal. Los inicios mostraron a un país pionero en el marco de la región, con un fuerte impulso a la descentralización municipal. La vitalidad del ciclo iniciado en los 80 se interrumpe durante los años de gobierno del Presidente Uribe, entre el 2002 y el 2010, quien paradójicamente viene del cargo de Gobernador del Departamento de Antioquía y fue antes Alcalde de Medellín, en los que disminuyen las transferencias y el presupuesto municipal para pasarlos al nivel departamental. A continuación, el gobierno del Presidente Santos relanza el proceso de descentralización reforzando el papel del nivel intermedio, los departamentos, y promulgando modificaciones legislativas que dan pasos sustantivos en la línea de potenciar el nivel regional: abren la puerta a la creación de regiones y a la asociación de varias regiones para el desarrollo de proyectos en conjunto y crea un fondo de desarrollo regional y de compensación. Estos cambios han vuelto a poner en primer plano el proceso de reforma y descentralización del Estado en Colombia.

Este texto presenta la base institucional del proceso, describe sus principales características en términos de división político administrativa, atribuciones, competencias y régimen fiscal, y comenta los principales rasgos del proceso.

1. TERRITORIO, RÉGIMEN POLÍTICO Y DIVISIÓN POLÍTICO ADMINISTRATIVA DE COLOMBIA

Territorio y población

Colombia tiene una población de 45.508.205 habitantes, de los cuales el 75,5% reside en zonas urbanas (datos estimados a partir del Censo 2005). Según datos del mismo censo, la densidad del territorio es de 38 hab. /km².

Tiene un PIB nominal de US\$ 232.270 millones (2010) y un PIB PPA (paridad del poder adquisitivo) de US\$ 429.866 millones (2010). Su PIB per cápita nominal es de US\$ 5.087 (2009) y el PIB per cápita PPA es de US\$ 8.870 (2009).

Para el año 2009, el 45,7% de los colombianos vivía bajo la línea de la pobreza y un 16,5% caía bajo la línea de la pobreza extrema. El coeficiente Gini alcanzaba un 0,58 (Banco Mundial).

El PNUD, para el año 2011 catalogó a Colombia con un IDH de nivel alto, alcanzando un índice de 0,71 y ubicándose en el lugar 87 entre 183 países².

Régimen político y División Político Administrativa

Colombia es una república presidencialista, con un gobierno unitario descentralizado. Las últimas elecciones presidenciales se realizaron el 20 de junio de 2010, en una segunda vuelta de las elecciones que habían tenido lugar el día 30 de mayo del mismo año. El vencedor fue Juan Manuel Santos con 69,13% de las preferencias. El 28 de octubre de 2011 se realizaron las más recientes elecciones territoriales de alcaldes y gobernadores. Las autoridades asumen sus cargos el 1º de enero de 2012 por cuatro años.

Colombia está dividida en tres niveles territoriales: nacional, intermedio y local; representados en la actualidad por la nación, los departamentos y distritos, y los municipios, respectivamente. Para la administración del Estado y la representación política, el territorio se divide en departamentos, distritos, municipios y territorios indígenas, todos ellos reconocidos constitucionalmente como entidades territoriales y con autonomía para la gestión de sus intereses. Al respecto, la entidad fundamental de la división político-administrativa es el municipio. Un departamento es una entidad territorial constituida por uno o más municipios.

La división político administrativa colombiana se compone de 32 departamentos, 5 distritos y 1.098 municipios. Los departamentos están dirigidos por un Gobernador, elegido cada 4 años y cuentan con un Consejo Departamental. Por su parte los municipios tienen un Alcalde, elegido cada 4 años y un Concejo Municipal. Dentro de este conjunto de entidades, los distritos son municipios con estatus especial, entre ellos destaca el Distrito Capital de Bogotá y los distritos culturales e históricos de Cartagena y de Santa Marta, que tienen un régimen administrativo diferente.

² El PNUD agrupa a los países en cuatro categorías: muy alto, donde se sitúan los países desarrollados, especialmente los llamados del modelo escandinavo, alto, donde hay países de ingreso medio en vías de desarrollo, medio, países subdesarrollados y muy bajo, donde se localizan países pobres y muy pobres.

Cuadro 1

Colombia: Población, Pobreza, Producto e Índice de Desarrollo Humano

Departamentos	Población (i)	Pobreza (i)	PIB (ii) Millones de pesos	IDH (iii)
Amazonas	72.017	44,1%	225.443	0,768*
Antioquia	6.065.846	22,6%	42.941.164	0,849
Arauca	247.541	34,9%	1.956.747	0,804
Atlántico	2.314.447	24,6%	13.451.937	0,835
Bogotá	7.363.782	9,2%	64.120.005	0,904
Bolívar	1.979.781	46,6%	11.194.048	0,823
Boyacá	1.267.597	30,7%	6.891.046	0,842
Caldas	978.362	17,7%	6.320.359	0,828
Caquetá	447.723	41,6%	1.539.286	0,752
Casanare	325.596	35,6%	6.987.470	0,867
Cauca	1.318.983	46,4%	4.959.381	0,782
Cesar	966.420	44,5%	5.459.059	0,810
Chocó	476.173	79,1%	1.064.385	0,731
Córdoba	1.582.718	59%	7.010.367	0,798
Cundinamarca	2.477.036	21,2%	15.370.222	0,837
Guainía	38.328	60,4%	98.026	0,768*
Guaviare	103.307	39,9%	380.926	0,768*
Huila	1.083.200	32,6%	5.197.359	0,807
La Guajira	818.695	65,2%	3.741.319	0,691
Magdalena	1.201.386	47,6%	4.257.152	0,785
Meta	870.876	24,8%	5.221.298	0,822
Nariño	1.639.569	43,8%	5.119.705	0,773
Norte de Santander	1.297.842	30,3%	4.833.704	0,796
Putumayo	326.093	34,8%	762.088	0,759
Quindío	549.624	16%	2.401.833	0,832
Risaralda	925.105	16,6%	5.030.170	0,839
San Andrés y Providencia	73.320	40,9%	715.271	0,834
Santander	2.010.404	21,9%	18.130.803	0,879
Sucre	810.650	54,9%	2.252.299	0,775
Tolima	1.387.641	29,8%	6.475.894	0,804
Valle del Cauca	4.382.939	15,6%	30.729.794	0,861
Vaupés	41.534	54,8%	129.380	0,768*
Vichada	63.670	66,7%	344.924	0,768*
TOTAL	45.508.205	38,01%	285.312.864	0,71

(i) Datos del Censo 2005. Población (# hab.). Pobreza (Población en hogares con Necesidades Básicas Insatisfechas)

(ii) Producto Interno Bruto Departamental, millones de pesos a precios corrientes 2005, datos provisionales.

(iii) El Índice de Desarrollo Humano (IDH) departamental corresponde al 2010. Informe Nacional de Desarrollo Humano 2011 "Colombia rural razones para la esperanza" PNUD.

*En el Informe Nacional de Desarrollo Humano 2011 se calcula el IDH para la Amazonía en su conjunto (0,768) es por eso que todos los departamentos de la Amazonía tienen el mismo IDH.

Diseño político de la descentralización

El proceso de descentralización colombiano comenzó en los años ochenta con el fortalecimiento de la recaudación de impuestos en el nivel local, el traspaso de funciones antes desempeñadas por el gobierno nacional a los municipios, el incremento de transferencias hacia las entidades territoriales y la elección popular de alcaldes. Las reformas continuaron y se profundizaron con la Constitución Política de 1991, que autorizó la elección popular de gobernadores y abrió un espacio a la participación ciudadana antes inexistente. El proceso da nuevos e importantes pasos con las reformas contempladas en la Ley 715 de 2001, la que reglamentó el Sistema General de Participaciones de los entes territoriales (Pening, 2003).

La Constitución de Colombia entiende la descentralización como un instrumento a través del cual los gobiernos subnacionales pueden contribuir a diseñar y ejecutar políticas de carácter social y de soporte a grupos más vulnerables. Es vista como un espacio para ejercer derechos políticos, ya sea mediante las elecciones populares de autoridades o mediante la participación ciudadana (Velásquez, 2010). En efecto, durante los años 80 y 90, la descentralización política durante este período consistió, principalmente, en permitir elecciones democráticas de alcaldes y gobernadores e instalar un marco normativo que apoya y promueve la participación ciudadana. Estos procesos buscan una mayor autonomía local, aumentar la responsabilidad política de los elegidos frente a los electores, ampliar los espacios de participación democrática y contrarrestar la influencia guerrillera (Pening, 2003).

En materia de asignación de competencias a los distintos niveles del Estado, el modelo colombiano contempla una distribución de competencias sectoriales más que territoriales y tiene un carácter municipalista. La ley señala qué ámbitos le corresponderá a los distintos niveles del estado en educación, salud y agua potable, entre los más importantes. Son los municipios acreditados para este efecto los responsables de la provisión de servicios públicos y los departamentos asumen esta responsabilidad cuando los municipios no están acreditados. Por el contrario, al departamento le corresponde la visión territorial, planificación e infraestructura.

Con el presidente Uribe (2002-2010), Colombia vivió un proceso de recentralización dado que se estimaba que los municipios no tenían las capacidades físicas ni económicas, como tampoco las competencias para administrar la descentralización. Se temía, además, que estos fueran importantes focos de corrupción. En la práctica, esto se tradujo en una disminución de las transferencias y un recorte en el presupuesto municipal, a cambio de mayores fondos nacionales para ser invertidos territorialmente, lo que configura un esquema en el cual los gobiernos municipales y departamentales asumen un rol de operadores políticos del gobierno nacional (Velásquez, 2010).

El proceso de descentralización en Colombia poco a poco ha comenzado a reconocer la importancia de los departamentos para que la descentralización en realidad funcione, pero aún siguen siendo un nivel de gobierno que no ha definido su perfil y cometido en el diseño de político administrativo del estado colombiano. Si bien es una entidad políticamente fuerte, cuyas

autoridades tienen legitimidad en el plano nacional, su institucionalmente es débil y su sistema de financiamiento precario.

El año 2011, después de 19 intentos, se aprobó la Ley de Ordenamiento Territorial que promueve la planeación y la competitividad en las regiones. Esta ley presenta los siguientes puntos claves (DNP, 2011):

1. Crea regiones de planeación y regiones administrativas y de planificación.
2. Permite la asociación de varias regiones para el desarrollo de proyectos conjuntos.
3. Establece las bases sobre las cuales las regiones se constituirán en entidades territoriales consolidando así su rol, pero cabe destacar que no contempla la creación de entidades político-administrativas propiamente tales, ni crea circunscripciones electorales.
4. Crea el Fondo Desarrollo Regional y fondo de compensaciones, para el financiamiento de proyectos de inversión.
5. Crea la Comisión de Ordenamiento, organismo de carácter técnico cuya función es asesorar y vigilar la ejecución de los proyectos y definir los criterios de aplicación de recursos de los fondos de desarrollo y compensación regional.

3. ATRIBUCIONES DE LOS DISTINTOS NIVELES DE GOBIERNO

Departamentos

Como en otros países de América Latina, este es el nivel de gobierno con más indefinición en las tareas que le son encomendadas, lo que redundará en superposición de competencias con el nivel central y local. Sus mayores responsabilidades se sitúan en la visión estratégica territorial, la coordinación y la realización de proyectos de inversión pública, lo que constituye un amplio campo para la gestión departamental, en la medida que se asuma el sentido estratégico de pensar el territorio y se pongan en marcha los instrumentos técnicos y políticos de la visión territorial.

Las funciones de los departamentos, según la constitución colombiana, son de carácter administrativo, de coordinación, de complementariedad de la acción municipal y de intermediación entre la nación y los municipios. Se estipula que son los encargados de planificar y promover el desarrollo económico y social; coordinar y prestar servicios públicos; actuando en el ámbito de la salud, educación, vivienda, transportes y medio ambiente, entre otros.

A pesar de sus atribuciones, los departamentos siguen siendo un nivel de gobierno con pocas competencias, las principales son planificación y obras públicas. Algunos departamentos asumen competencias en educación y salud cuando los municipios no son certificados para ello. Pero, aun así, no se conoce muy bien su papel en estas áreas y, por lo tanto, no son considerados promotores del desarrollo territorial. Adicionalmente, los departamentos son considerados un nivel de gobierno débil en temas de asistencia técnica y articulación entre el nivel nacional y el nivel local.

El Gobernador es el jefe de la administración y representante legal del departamento; es el agente del Presidente de la República para el mantenimiento del orden público y para la ejecución de la política económica general, así como para aquellos asuntos que, mediante convenios, la nación acuerde con el departamento. Además, cada departamento posee una Asamblea Departamental que debe estar constituida por no menos de 11 miembros. La asamblea tiene el cometido de reglamentar las funciones y prestaciones en materia de planeación y desarrollo que entregará el departamento.

Los 32 departamentos se encuentran, desde 1994, reunidos en la Federación Nacional de Departamentos cuya misión es contribuir al desarrollo y el fortalecimiento de los departamentos haciendo la interlocución y la intermediación técnica y política con los organismos públicos y privados (www.fnd.org.co).

Municipios

Los Municipios, según la Constitución, son responsables de prestar los servicios públicos; construir las obras demandadas por el progreso local; ordenar el desarrollo de su territorio y promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes, entre otros.

Su autoridad principal es el Alcalde elegido popularmente, a quien corresponde oficiar como jefe de la administración local y representante legal del municipio. A su vez cuenta con un Consejo Municipal elegido popularmente por un período de 3 años, el que debe contar con no menos de 7 miembros. Su tarea es la de reglamentar las funciones y la eficiente prestación de servicios que realiza el municipio.

Como se señaló anteriormente, desde el inicio del proceso de descentralización éste tuvo corte municipalista, lo que permitió que este nivel de gobierno sea reconocido por su importancia en la prestación de servicios y por su sólida base financiera.

Los municipios se encuentran agrupados en la Federación Colombiana de Municipios, creada el año 1989 con la misión de articular esfuerzos internacionales, nacionales, subnacionales, públicos y privados para el fortalecimiento integral de la gestión de los gobiernos municipales, distritales y sus asociaciones. Entre sus tareas también se encuentran la formulación, gestión y ejecución de proyectos de interés público para sus representados, que contribuyan a generar condiciones estables para la paz, el bienestar de las comunidades y el desarrollo sostenible (www.fcm.org.co).

4. INSTRUMENTOS DE PLANIFICACIÓN TERRITORIAL

A nivel nacional, Colombia cuenta con el Plan de Desarrollo, que es la base de las políticas gubernamentales. Su última versión corresponde al período 2010-2014: “Plan Nacional de

Desarrollo 2010-2014, Prosperidad para Todos". Tiene como objetivo mejorar la capacidad de recaudación de las regiones para promover los procesos de desarrollo territorial siendo su premisa fundamental la identificación de las necesidades de las regiones, sus capacidades institucionales, fiscales y sus requerimientos en términos económicos para desencadenar nuevos procesos de desarrollo.

En el nivel departamental, cada departamento realiza un plan en donde se establecen los lineamientos de política. Este constituye la carta de navegación que permite orientar el destino de la entidad territorial, con el fin de generar mejores condiciones de vida para sus habitantes, a partir del uso eficiente y eficaz de sus recursos.

Por último, en el nivel municipal existe un Plan de Desarrollo Municipal que establece lineamientos de política. Funciona de la misma manera que el nivel departamental pero a una escala menor.

Es importante tener en cuenta que estos son planes de desarrollo, ello no necesariamente implica que se traduzcan en un plan de acción y en una cartera de proyectos.

5. RÉGIMEN FISCAL

En Colombia, el 70,2% del PIB se gasta a nivel nacional, el 12,8% a nivel intermedio y un 17% a nivel local. Si bien Colombia, como se ha dicho, es el país unitario de América Latina con el mayor porcentaje relativo del gasto público a cargo de los niveles subnacionales, ello no necesariamente indica que la descentralización colombiana cuenta con un diseño fiscal que promueva y sostenga la autonomía financiera de las entidades subnacionales. Por el contrario, al igual que en la mayoría de los países latino americanos, la descentralización fiscal descansa sobre un modelo de transferencias desde el nivel central y no sobre la capacidad fiscal propia de las distintas jurisdicciones.

Las transferencias de recursos se realizan por medio del Sistema Nacional de Participaciones (artículos 356 y 357 de la Constitución), que corresponde al conjunto de recursos que se transfieren desde el nivel central a las entidades territoriales, departamentos, municipios, distritos y resguardos indígenas, para financiar los servicios que les corresponde administrar y ejecutar. El Sistema General de Participaciones está constituido por los recursos que la nación transfiere por mandato de los artículos 356 y 357 de la Constitución Política a las entidades territoriales, para la financiación de los servicios cuya competencia se les asigna en la presente en la ley. La ley establece competencias a nivel de entidades territoriales y define competencias para los municipios certificados y no certificados. Los municipios certificados son reconocidos como tales por contar con un adecuado nivel gerencial en términos de técnicos, administrativos y financieros que les permite ser responsables del manejo integral de los servicios públicos. Estos alcanzan plenamente su descentralización política y fiscal al conseguir certificarse en las áreas de salud, educación, agua potable y saneamiento básico. Los montos a transferir se determinan según

criterios de población, población atendida, población por atender, equidad, eficiencia fiscal, eficiencia administrativa y pobreza relativa.

La distribución de los recursos para las diferentes competencias se da de la siguiente manera (UCGL, 2008; SUBDERE, 2009):

1. Educación: 58%
2. Salud: 24,5%
3. Agua potable y saneamiento básico: 17%
4. Asignaciones especiales: 4%

El sistema fiscal colombiano, por lo tanto, no es propiamente descentralizado pues tanto los municipios como los departamentos tienen poca capacidad fiscal propia. Los departamentos administran alrededor de 12 impuestos, de los cuales sólo 5 son realmente propios y relativos a la unidad jurisdiccional correspondiente, por lo que sus ingresos provienen principalmente de transferencias, asignación de regalías, cofinanciación y endeudamiento (Pressacco, 2009).

La baja capacidad de generar ingresos propios es una importante limitación a la descentralización fiscal y a la coherencia global del diseño de la descentralización, que no permite a las entidades territoriales actuar en forma autónoma para definir política territorial.

Tabla No. 1. Ingresos según nivel de gobierno

Nivel de Gobierno	Ingresos Propios	Ingresos Transferidos
Nación	Concentrados en dos Fondos: i) Sistema General de Particiones y ii) Fondo Nacional de Regalías.	
Departamento	Consumo de licores y cigarrillos; diversos registros; permisos a vehículos y tasa a la gasolina.	Anteriormente: Sistema de Fisco. Después de la ley 715* de 2001 regulado por el Sistema General de Participaciones
Municipio	Impuestos a industria y comercio; predial, y tasa a la gasolina	Antes determinado por las participaciones municipales. Luego por los establecido en las leyes 715, 617 y 819
Territorio Indígena	Proviene del Municipio	Proviene del Departamento

La asignación de regalías corresponde a los impuestos derivados de las explotaciones de recursos naturales. La argumentación al respecto sostiene que estos activos naturales localizados territorialmente se extinguen al ser explotados, lo que amerita un mecanismo de devolución de parte de los recursos que se generan, a los territorios. Las regalías constituyen un importante refuerzo a la descentralización porque están destinadas al aumento de la inversión departamental y municipal. Aportan, además, al diseño global pues los recursos que no se quedan en los territorios de origen colaboran a un proceso de redistribución que compensa las desigualdades territoriales.

Colombia cuenta con un sistema de cofinanciación para la implementación de proyectos de interés nacional y territorial. Este es un sistema de aportes del gobierno central para financiar programas y proyectos interés nacional, pero que son administrados y ejecutados a nivel territorial. Estos recursos no son reembolsables y son solo complementarios, es decir, para poder otorgarse es necesario que exista un aporte relevante por parte de las entidades territoriales que postulan. Los montos de la cofinanciación provienen del Presupuesto General de la Nación, pero su asignación muchas veces se ve entrampada por problemas de clientelismo, favores políticos y corrupción (Presacco, 2009).

El año 2011 se aprobó la reforma de la distribución de las regalías, que tiene como objetivo equilibrar la distribución de los recursos entre los distintos departamentos del país y combatir el problema de corrupción, que se cree existe en las inversiones realizadas con fondos de las regalías. Para algunos esta reforma es una manera de centralismo. Actualmente el 95% de los recursos terminan en las arcas de 17 departamentos y 60 municipios. El aporte más trascendental de la reforma es que se crea nuevo esquema, una bolsa única de la cual podrán beneficiarse entidades territoriales menos afortunadas y que alimentará un fondo de estabilización, dos de desarrollo y compensación regional, las pensiones territoriales e inversiones en ciencia y tecnología.

Un factor propio del caso colombiano que no está presente en los modelos fiscales de otros países de administración unitaria en América Latina es que, tanto los departamentos como los municipios, tienen la posibilidad de endeudarse para tener mayores recursos para cumplir con sus tareas. Luego de 1991, debido a la mayor cantidad de tareas que asumen las entidades territoriales, los niveles de endeudamiento aumentan triplicándose en términos nominales para 1993 y 1999. Esta situación ha planteado riesgos a la disciplina fiscal colombiana, pues el endeudamiento de los departamentos y municipios no está asociado con mecanismos adecuados de rendición de cuentas públicas y transparencia, unido al bajo control efectivo ejercido por el gobierno central (SUBDERE, 2009).

6. PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Todo proceso de descentralización tiene una apelación democrática pues acerca la toma de decisiones a la ciudadanía genera espacios de diálogo y participación más directos. Permite ampliar el campo de derechos y libertades, acercar e incorporar a sectores excluidos y vulnerables a las instituciones y agencias gubernamentales y viabilizar un mayor control y participación ciudadana de la actuación pública. En este campo, Colombia ha desarrollado una trayectoria instalada en el espíritu de su Constitución política para fortalecer procesos participativos.

La Constitución colombiana señala en su artículo 40 que: *“todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político. Para hacer efectivo este derecho puede:*

1. *Elegir y ser elegido.*

2. *Tomar parte en elecciones, plebiscitos, referendos, consultas populares y otras formas de participación democrática.*
3. *Constituir partidos, movimientos y agrupaciones políticas sin limitación alguna; formar parte de ellos libremente y difundir sus ideas y programas.*
4. *Revocar el mandato de los elegidos en los casos y en la forma que establecen la Constitución y la ley.*
5. *Tener iniciativa en las corporaciones públicas.*
6. *Interponer acciones públicas en defensa de la Constitución y de la ley”.*

Es así como la participación está desarrollada como un instrumento de primer orden para poder fortalecer el Estado Social de Derecho que amplía las posibilidades y opciones de la ciudadanía política y facilita la incidencia de la sociedad en la definición y control de las políticas (Velásquez, 2010).

Los procesos e instrumentos participativos en el ámbito descentralizado tienen una expresión de global, sectorial y poblacional. Los primeros se refieren al territorio en su conjunto, mientras que los dos últimos se enfocan en grupos específicos o sectores de gestión pública. Por lo general existe más oferta sectorial y poblacional, lo que conduce a relativa fragmentación de las acciones en distintos sectores, sin permitir un sentido de unidad y coherencia territorial.

Acerca del alcance de los espacios de participación, por lo general, tienen un limitado alcance de decisión e influencia directa sobre la definición de políticas, ya que se basan principalmente en la canalización de iniciativas ciudadanas y vigilancia de gestión pública. Por último, destaca la notoria dispersión de la institucionalidad participativa, cada espacio tiene sus propias reglas y no logra articularse con los demás, generando así pequeños nichos participativos que no siguen lineamientos generales o buscan un fin mayor (Velásquez, 2010)

Tabla 2: Espacios, alcance y agente participativo

Espacios	Alcance	Tipo de Agente Participativo
Juntas Administradoras Locales	Consulta, Iniciativa, Fiscalización y Gestión	Ediles o Comunereros Representantes de Sectores Sociales que actúan como “puentes” entre el gobierno y la sociedad.
Servicios Públicos Domiciliarios (Comité de desarrollo y control social de los servicios públicos, Juntas Directivas de las Empresas)	Información, Consulta, Iniciativa, Fiscalización y Gestión	Representantes de usuarios de los Servicios Públicos para velar por la eficiencia en la prestación de los servicios públicos domiciliarios.
Salud (Asociaciones o Ligas de Usuarios de Salud, Comité de Ética Hospitalaria, Comités de participación comunitaria en salud –Copacos)	Consulta, Iniciativa, Fiscalización y Gestión	Representantes de la comunidad para la defensa y la protección del derecho a la salud y la prestación del mismo.
Educación (Juntas Municipales de Educación, Foros Educativos Municipales)	Consulta, Iniciativa y Fiscalización	Ciudadanos, ciudadanas y representantes de la comunidad para la defensa y la protección del derecho a la educación y la prestación del mismo.

Desarrollo Rural (Consejo Municipal de Desarrollo Rural)	Concertación, Decisión y Fiscalización	Representantes de organizaciones del sector rural que proponen y acuerdan políticas dirigidas al sector y vigilan su ejecución.
Control Social (Veedurías ciudadanas y Juntas de Vigilancia)	Fiscalización	Personas a título individual y organizaciones sociales que deciden por voluntad propia iniciar procesos de vigilancia y control en el uso de los recursos públicos.
Planeación (Consejos Territoriales de planeación, Consejo Consultivo de Planificación de Territorios Indígenas, Consejos consultivos de ordenamiento territorial, Consejos Municipales de Cultura, de Paz, de Política Social, de Desplazados, de discapacitados, de etnias, de mujeres, etc.)	Información, consulta, iniciativa y fiscalización	Representantes de Sectores Sociales encargados de emitir concepto sobre propuestas de planes locales (globales, sectoriales, territoriales) y de hacer seguimiento a su ejecución. También promueven la consideración de problemáticas específicas en el marco del diseño de políticas públicas.
Poblaciones (Consejos de juventud, minorías étnicas, mujeres, población desplazada, población en condición de discapacidad, adultos mayores, etc.)	Información, consulta, iniciativa y fiscalización	Representantes de poblaciones específicas.

Fuente: Velásquez y González, 2009. Citado en Velásquez, 2010³

Si bien Colombia ha desarrollado una amplia política participativa, existen algunas limitaciones en su eficacia (Melin, 2005):

1. Algunos de los elementos contemplados dentro de la oferta de instancias de participación no son obligatorios, por lo que su creación depende de la voluntad de las autoridades territoriales, lo que muchas veces no ocurre, posiblemente porque no desean fortalecer otros liderazgos que puedan “entorpecer” sus planes de desarrollo
2. Las herramientas más directas de participación, tales como el referéndum y la consulta, dependen exclusivamente del poder ejecutivo, por lo que su puesta en marcha no está mediada por la propia opinión de la sociedad civil
3. Dado que los instrumentos de participación contemplan una gran cantidad de reglamentaciones, su creación resulta dificultosa e impide que las organizaciones o ciudadanos interesados en participar realmente lo logren, especialmente con relación a las consultas, revocación del mandato y participación den las juntas de dirección de servicios públicos.

No hay que olvidar que la problemática del conflicto armado del país también ha afectado a la efectividad de la participación ciudadana, en su momento se dio un gran impulso a la participación ciudadana, se generó una democracia local fuerte pero este proceso en muchos caso se ha visto

³ Fuente: VELASQUEZ, Fabio y GONZÁLEZ, Esperanza, “Institucionalidad participativa en Colombia. Balance y Retos”, en Serafín, Lizandra y Moroni, José Antonio (organizadores), *Sociedad Civil y nuevas institucionalidades democráticas en América Latina: dilemas y perspectivas*, Sao Paulo: Instituto Polis-Inesc, 2009, p. 134.

frustrado por la violencia que se presentó en el país y actualmente se puede decir que muy pocos territorios realmente funciona (comentario recogido en campo, abril de 2011).

En conclusión, la constitución colombiana otorga explícita relevancia a la participación ciudadana, la que ha dado paso a una extensa legislación para instalar numerosos ámbitos de participación en los que la población colombiana tiene la oportunidad de expresarse e incidir en el curso de las decisiones y acciones de política pública. Sin embargo, al analizar los dispositivos existentes, se puede apreciar que apuntan más bien a asuntos específicos de gestión que a decisiones o debates propiamente territoriales. Es importante proyectar la experiencia desarrollada a lo largo de dos décadas de institucionalidad para la participación ciudadana hacia dinámicas de empoderamiento y participación con perspectiva territorial y enfocada al desarrollo con inclusión social.

7. DESARROLLO ECONÓMICO TERRITORIAL

Si bien los procesos de descentralización se inician en América Latina marcados por la lógica de crisis fiscal de los años 80 y necesidad imperiosa de redefinir y reorientar el desempeño del Estado con una orientación fuertemente centrada en la eficiencia de la administración y el gasto, en la actualidad ese mandato es, si se puede decir de esta forma, el menos interesante del discurso descentralizador. De mucho mayor interés es entender este proceso como una oportunidad de los países y los gobiernos para encarar de forma más exitosa e incluyente los desafíos económicos que presenta la globalización con un enfoque de desarrollo económico territorial. En esta línea, un nivel del Estado adecuado por excelencia es el nivel departamental y el papel de sus autoridades para colaborar al proceso de desarrollo es gravitante. Diversos autores han puesto atención sobre la utilidad de este nivel de gobierno para gestar dinámicas de colaboración entre los actores gubernamentales y la sociedad civil y colaborar a la generación de redes de trabajo y cooperación en un marco de gobernanza territorial.

Según Chiriboga (2011) el nivel intermedio de gobierno puede actuar en tres áreas claves:

1. Planificación y ordenamiento del territorio: elaborar estrategias y planes de desarrollo económico en conjunto con los actores del territorio, establecer planes de competitividad, identificar cadenas y clústeres, promover negocios locales e inversiones en los distintos niveles del territorio
2. Dotación de bienes públicos
 - Proveer bienes públicos a las cadenas productivas que deben enfrentar fallas en el mercado, teniendo en consideración las características propias del territorio donde se encuentran insertas.
 - Gestionar frente a los organismos estatales para mejorar la oferta y provisión de insumos o activos tales como agua, tecnología, crédito, entre otros, que soportan procesos económicos locales.
 - Desarrollar estructura vial y de comunicaciones, infraestructura sanitaria, establecer sistemas de información para la toma de decisiones de las cadenas de

producción y facilitar la vinculación de los privados con los programas públicos sectoriales.

3. Apoyo a los procesos de articulación, las alianzas público-privadas, las negociaciones, la generación de grupos gestores, agencias de desarrollo económico, comités y cualquier otra instancia que permita mejorar la coordinación entre los actores territoriales.

El desarrollo económico territorial es un tema de interés en las políticas y leyes de Colombia, así lo demuestra la institucionalidad y las normas que se han ido generando, las que favorecen el concepto de territorio y región. El nivel departamental representa un rol relevante en este proceso en tanto que es el responsable de la planeación territorial, ejecución de obras, fijación de impuestos regionales y prestación de algunos servicios (Caicedo, 2008). Sin embargo, como lo muestran los distintos problemas a nivel departamental que se han ido señalando anteriormente, el sistema en su conjunto se encuentra a medio camino y no logra generar una institucionalidad que estimule vigorosamente el desarrollo endógeno de los territorios. El desarrollo económico territorial requiere una visión más integral y un correcto ordenamiento territorial para articular las dinámicas regionales y locales, entregando más autonomía y protagonismo a los territorios. Es necesario desarrollar estrategias que incluyan el fomento de cadenas productivas, correcta infraestructura, reglamentos que asignen tareas y entreguen los fondos correspondientes (Caicedo, 2008).

8. COMENTARIOS FINALES

El proceso de descentralización en Colombia ha sido, principalmente, un proceso municipalista. Poco a poco se ha ido reconociendo la importancia de los departamentos para que la descentralización en realidad funcione, pero los gobiernos departamentales aún siguen siendo un nivel de gobierno institucionalmente débil y financieramente pobre. Si bien los cambios constitucionales y las reformas recientes que valorizan a los territorios intermedios y locales, perfecciona el régimen fiscal de las participaciones, propone cambios tendientes a otorgar más autonomías a los entes territoriales y acredita la participación ciudadana, aún se observan dificultades, las más importantes, la superposición de tareas entre diferentes niveles de gobierno, las debilidades de gestión profesionales y técnicas localizadas en los gobiernos departamentales y la falta de recursos para plantear una agenda de desarrollo centrada en las oportunidades de los territorios que promueva el diálogo entre los actores territoriales.

En las últimas dos décadas se han logrado importantes avances en la elección democrática de autoridades, pero aún hay falta de información y difusión que dé mayor garantía de transparencia de los procesos, tanto de elección como de participación (SUBDERE, 2009).

La descentralización ha presentado resultados favorables en cuanto a la ampliación y profundización del Estado Social de Derecho, especialmente en términos de participación ciudadana y políticas públicas incluyentes, promoción del desarrollo local y mejor cobertura de los servicios de salud y educación. Pero el Estado Social de Derecho se ha ido debilitando debido, en parte, a la gran cantidad de reformas a la Constitución lo que ha desequilibrado los poderes, la

transparencia y la garantía de los derechos fundamentales. Además se destacan comportamientos tales como el clientelismo y corrupción junto a la incapacidad de lograr una paz duradera y los conflictos armados que atañen a Colombia (Velásquez, 2010; Melin, 2005)

A pesar de los grandes adelantos que ha logrado la descentralización en Colombia, es posible establecer que aún falta capacidad institucional y social para realizar controles efectivos y evitar prácticas clientelares o de corrupción. Si bien estas prácticas son anteriores a la descentralización, éste proceso no logró acabar con ellas, y algunos autores plantean que incluso las acentuó, por lo que se torna de gran importancia fortalecer y estimular la participación ciudadana en pos de un control real y efectivo de estas prácticas (Barberena, 2010)

Algunos de los temas en los que se deberá trabajar para avanzar con el proceso de descentralización son:

- Fortalecer los gobiernos departamentales en base a los postulados definidos en la Constitución del 91 y que aun no se ponen en práctica.
- Transferir las funciones y competencias en base a una tipología de departamentos y municipios, ya que no todos los niveles de gobierno tienen las mismas necesidades y recursos económicos y humanos.
- Fortalecer la visión estratégica de los gobiernos intermedios y locales con su territorio.

Referencias

Banco Mundial

<http://www.worldbank.org/>

Barbarena, V. (2010) 25 Años de la descentralización en Colombia. Konrad Adenauer Stiftung. Colombia.

Caicedo, C. (2008) Políticas e instituciones para el desarrollo económico territorial en América Latina y el Caribe. El caso de Colombia. Serie Desarrollo Territorial Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) GTZ-CEPAL. Santiago, Chile.

Versión electrónica disponible en <http://www.gtz-cepal.cl/files/SDT3.pdf>

Comisión Económica para América Latina (CEPAL)

<http://www.eclac.org/>

Constitución Política de Colombia

http://cms-static.colombiaaprende.edu.co/cache/binaries/articles-186370_constitucion_politica.pdf?binary_rand=1416

Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas (DANE)

<http://www.dane.gov.co/>

Departamento Nacional de Planeación (2011) Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014.

Prosperidad para todos". Bogotá, Colombia.

Versión electrónica disponible en: <http://www.dnp.gov.co/PortalWeb/PND/PND20102014.aspx>

Federación Colombiana de Municipios

<http://www.fcm.org.co/i>

Federación Nacional de Departamentos

<http://www.fnd.org.co/>

Maldonado, A. (2010) Políticas de desarrollo económico territorial- Reflexiones con base en la experiencia de tres departamentos colombianos. Trabajo presentado en el II Seminario Internacional en Desarrollo Económico Territorial. Área de Desarrollo Local y Regional, ILPES-CEPAL, Naciones Unidas. 20 de Octubre de 2010, Santiago, Chile

Marcel, M. (2008) Experiencias de Descentralización en América Latina. Oportunidades para las Multilaterales. Conferencia internacional sobre estrategias eficientes de desarrollo local: intercambio de experiencias entre América Latina y la OCDE. OCDE-CAF-DNP, Bogotá, Colombia.

Meline, B. (2005) Balance de las Políticas de Descentralización en América Latina. L'OCAL-IHEAL. Ministerio de Asuntos Exteriores de Francia, Subdirección de la gobernabilidad democrática, Departamento de la modernización del Estado y la gobernabilidad local. Francia.

Pening, J. (2003) Evaluación del proceso de descentralización en Colombia. En Revista Economía y Desarrollo, Volumen 2, Número 1 Marzo 2003. Fundación Universidad Autónoma de Colombia. Versión electrónica disponible en:

http://www.fuac.edu.co/download/revista_economica/volumen_1n1/6-evaluacion.pdf

Presacco, F. (2009) Descentralización regional: aprendizajes de la experiencia comparada. En Serie de Estudios Volumen I. Calidad de la Democracia, Transparencia e Instituciones Públicas, Ministerio Secretaría General de la Presidencia, Gobierno de Chile

SUBDERE (2009) Descentralización en América Latina. Un análisis comparado de los casos de Colombia, Bolivia, Perú, Brasil y Argentina. Serie Documentos de Trabajo 3, División de Políticas y Estudios. Santiago, Chile. Versión electrónica disponible en:

<http://www.subdere.gov.cl/1510/article-77488.html>

UCGL (2008) La descentralización y la democracia local en el mundo. Primer Informe Mundial de Ciudades y Gobiernos Locales Unidos. Barcelona, España

Velásquez, F. (2010) El Estado actual de la Descentralización y su Aporte al Estado de Derecho en Colombia. En El Estado actual de la Descentralización y su Aporte al Estado de Derecho en el Perú, el Ecuador, Colombia y Bolivia. Documentos Temáticos. Programa CAPACIDADES, Fortalecimiento de capacidades para procesos de descentralización.

ANEXO 1

División político administrativa

Departamento	Capital	Municipios
Amazonas	Leticia	8
Antioquia	Medellín	124
Arauca	Arauca	7
Atlántico	Barranquilla	23
Bolívar	Cartagena	45
Boyacá	Tunja	123
Caldas	Manizales	27
Caquetá	Florencia	16
Casanare	Yopal	19
Cauca	Popayán	38
Cesar	Valledupar	25
Chocó	Quibdó	30
Córdoba	Montería	26
Cundinamarca	Bogotá	116
Guainía	Puerto Inírida	7
Guaviare	San José del Guaviare	4
Huila	Neiva	37
La Guajira	Riohacha	10
Magdalena	Santa Marta	21
Meta	Villavicencio	28
Nariño	San Juan de Pasto	59
Norte de Santander	Cúcuta	38
Putumayo	Mocoa	10
Quindío	Armenia	12
Risaralda	Pereira	14
San Andrés y Providencia	San Andrés	2
Santander	Bucaramanga	86
Sucre	Sincelejo	24
Tolima	Ibagué	46
Valle del Cauca	Cali	42
Vaupés	Mitú	5
Vichada	Puerto Carreño	4