



## La descentralización: una apuesta política de futuro para Colombia<sup>1</sup>

*Fabio E. Velásquez C.*  
*Foro Nacional por Colombia*

Hace veinte años, la descentralización fue considerada como un logro político que creó gran expectativa en diversos sectores de la población. Hoy es motivo de preocupación para un importante segmento de los colombianos que piensan que el proceso está enfrentando serios dilemas y sufriendo una involución que afectará seriamente las posibilidades de desarrollo en muchos rincones del país. Fue esa la razón que motivó a la Red de Iniciativas sobre Gobernabilidad, Democracia y Desarrollo Territorial a organizar el Seminario “20 años de la descentralización en Colombia: presente y futuro”.

La descentralización del Estado colombiano fue uno de los cambios políticos más importantes en la segunda mitad del siglo pasado, que respondió a una crisis generalizada del sistema político colombiano, agobiado por su talante autoritario, clientelista y cada vez más corrupto. En ese sentido, fue un proceso eminentemente político que entregó poder a los entes subnacionales para manejar con autonomía relativa sus propios asuntos. Sin embargo, esa dimensión política ha sido relegada a un segundo plano en el sentir de los colombianos, tanto de las autoridades gubernamentales como de la ciudadanía en general, y ha sido reemplazada por un discurso que mira a la descentralización simplemente como un problema fiscal. El reto hoy es, pues, rescatar ese talante original de la descentralización y proyectarlo como el referente más importante --así no sea el único-- para el diseño de políticas que la profundicen y la pongan al servicio de los intereses colectivos del país.

Dos amenazas se ciernen hoy día sobre la descentralización, que pueden cambiar sustancialmente su rumbo: de un lado, la estrategia de re-centralización de poderes implantada en los últimos años por el gobierno nacional, mucho más visible y descarnada en las manos del presidente Uribe; de otro, el conflicto armado. Un examen de esos dos fenómenos puede ayudar a encontrar las maneras de blindar la

---

<sup>1</sup> Este texto resume las ideas presentadas en el documento que con el mismo título fue presentado por la Red de Iniciativas sobre Gobernabilidad, Democracia y Desarrollo Territorial al Seminario “20 años de la descentralización en Colombia: presente y futuro”, realizado en Bogotá el 20 y 21 de septiembre de 2006.

descentralización contra esos dos poderes y garantizar su sostenibilidad en el futuro.

### **De la polarización al equilibrio jerárquico**

La descentralización implica la distribución del poder entre el Estado central y los entes subnacionales, lo que supone garantizar la autonomía de estos últimos para el ejercicio de dicho poder. La reforma municipal de 1986 y la Constitución de 1991 garantizaron en la letra una autonomía relativa de las entidades territoriales. ¿Puede decirse lo mismo de lo que ocurre en el día a día del funcionamiento del Estado colombiano?

La reforma municipal devolvió a los municipios una serie de competencias y recursos que la Nación había concentrado a lo largo del siglo XX. La reforma municipal de 1986 produjo así un modelo "polarizado" de relaciones intergubernamentales, en el que el gobierno central y los municipios se ubicaron en los extremos de la relación y los departamentos quedaron de alguna manera al margen de la distribución de competencias y recursos.

La Constitución de 1991 introdujo un principio de equilibrio en las relaciones intergubernamentales rescatando al Departamento de su condición marginal. De esa forma, se estableció un modelo relativamente equilibrado de relación entre los distintos niveles de la administración pública, bajo los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad. Esa situación cambió con la aprobación del Acto Legislativo N° 1 y de la ley 715 de 2001. A través de estas medidas se afianzó un modelo de "equilibrio jerárquico" en el que el gobierno central ganó una importante cuota de poder de decisión en el diseño de políticas, concentró recursos que años antes eran manejados por las entidades territoriales y ganó atribuciones para controlar "desde arriba" el desempeño de las autoridades municipales y departamentales. Se fraguó de esa manera un esquema piramidal en el que los entes subnacionales quedaron subordinados a las decisiones del gobierno central, convirtiéndose en unos casos en ejecutores y en otros en beneficiarios de políticas y programas nacionales.

El gobierno del presidente Uribe ha llevado al límite este último modelo a través, entre otras cosas, de los Consejos Comunitarios y de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional -un verdadero super-ministerio de la Presidencia. De esta manera, no sólo se produce una duplicidad de esfuerzos sino que el gobierno central comienza a intervenir en "terrenos ajenos", produciendo un efecto de re-centralización de competencias y recursos que pone en riesgo la autonomía de las autoridades territoriales y atenta contra la institucionalidad municipal y departamental diseñada por los constituyentes en 1991. A ello se suma

la costumbre cada vez más corriente del gobierno nacional de negociar directamente con los congresistas de cada región inversiones por fuera de los planes de desarrollo, generando así una distorsión en las relaciones políticas.

## **El conflicto armado y la descentralización**

La descentralización ha producido en estas dos décadas un cambio significativo del mapa político territorial. Aunque este es un proceso inacabado, ya se destacan algunas tendencias importantes, entre ellas la aparición de nuevas fuerzas políticas de estirpe ideológica muy variada, que han desbancado a los partidos tradicionales de su hegemonía secular y dibujan en conjunto un panorama variopinto que mezcla partidos nuevos de carácter nacional, los partidos liberal y conservador y nuevas fuerzas regionales y locales que han surgido al calor de la elección popular de alcaldes y gobernadores.

A manera de ejemplo, en las elecciones del 2003 un mayor número de alcaldías y gobernaciones quedaron en manos de organizaciones diferentes a los partidos políticos tradicionales. En el caso de los alcaldes, 493 fueron elegidos a nombre de otros partidos mientras que 228 lo hicieron en representación del Partido Liberal y 158 del Conservador. En las gobernaciones fueron elegidos 12 aspirantes del Partido Liberal, 4 del Conservador y 16 a nombre de otros movimientos políticos.

Pero lo que sin duda ha marcado, especialmente en la última década, el nuevo mapa político territorial --no sólo en el plano electoral sino también de la gestión pública-- ha sido la influencia de los grupos armados. Las cifras al respecto son escalofriantes: de acuerdo con la Federación Colombiana de Municipios, 159 alcaldes han sido asesinados en ejercicio de su cargo entre 1986 y el 2005, mientras que 21 fueron asesinados después de que terminaron sus períodos. Los 12 diputados de la Asamblea del Valle secuestrados por las Farc llevan ya más de tres años en cautiverio.

Los grupos armados han alterado los procesos electorales e influido de diversa forma en la gestión de municipios y departamentos. Según Rodrigo Losada, en las elecciones de octubre de 1997 la guerrilla amenazó el proceso democrático en cerca de 320 municipios. Como resultado, en cerca de 30 de ellos no se pudo realizar la jornada electoral y en 60 o más la afluencia de electores a las urnas se contrajo sustancialmente. También renunciaron 359 candidatos a alcaldías y 1.570 listas a concejos, hechos que tuvieron lugar en 153 municipios. Para las elecciones del 2000 la guerrilla no amenazó con impedir el proceso electoral pero sí “ha hecho circular repetidas amenazas que restringen las opciones de los ciudadanos a únicamente aquellos candidatos que cuenten con el aval guerrillero”<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> Losada Lora, Rodrigo. Violencia, elecciones y gobernabilidad. En: *Revista Javeriana “Gobierno y Elecciones Municipales”*. Septiembre 2000, No. 668 Tomo 135. páginas 643 – 646.

Además de las acciones violentas contra mandatarios locales, se observa una clara estrategia de dominio territorial por parte de los grupos armados, especialmente las autodefensas, que se afianzó a partir de las elecciones del 2000, cuando el director de la Federación de Municipios señaló que al menos en 600 municipios se haría sentir la presión de actores armados en su empeño por hacerse al control territorial. Este proceso continuó en las elecciones locales del 2003 y parece afianzarse en las últimas elecciones parlamentarias<sup>3</sup>.

Esta situación, que de por sí es dramática, se agrava por el hecho de que las autoridades municipales y departamentales no cuentan con las herramientas jurídicas y políticas para enfrentar la presión de los grupos armados y garantizar la tranquilidad ciudadana, a pesar de que diversas sentencias de la Corte Constitucional establecen que habrá una participación armónica de las diferentes entidades territoriales en el manejo del orden público, con clara unidad de mando en el Presidente de la República.

### **Algunas propuestas**

Estamos en un momento propicio para fortalecer la descentralización en Colombia. El gobierno nacional ha presentado al Congreso una iniciativa sobre el sistema general de participaciones, y se avecina el debate público sobre el Plan de Desarrollo Nacional, que sin duda algo tendrá que decir sobre la descentralización y el ordenamiento territorial. Es, pues, el momento de formular propuestas y alimentar un debate público nacional y regional sobre el presente y el futuro de la descentralización, en la mira de blindarla contra las dos amenazas que se ciernen hoy contra ella: el centralismo y el poder de las mafias y los grupos armados.

1. El país tiene que llegar tarde o temprano a un acuerdo sobre un proyecto de ordenamiento territorial para Colombia que defina mecanismos para equilibrar las relaciones entre el gobierno nacional y las entidades territoriales, garantizando los márgenes de autonomía otorgados a estas últimas por la Constitución. Tal proyecto debe además incluir la definición de instrumentos para el desarrollo local, regional y nacional, el manejo del suelo, del subsuelo, del espacio aéreo y de los mares, las relaciones fronterizas y la integración del país en el nuevo orden internacional.

2. Es necesario introducir reformas legislativas que permitan flexibilizar el modelo de descentralización asignando diferentes competencias y recursos según la categoría de las entidades territoriales. Los municipios de categorías inferiores asumirán las competencias que puedan ejercer según su capacidad técnica y de

---

<sup>3</sup> No hay que olvidar que las elecciones parlamentarias se desarrollaron en medio de la desmovilización de los paramilitares, lo cual generó una situación inédita para el país, más aún teniendo en cuenta el interés planteado por dirigentes de estos grupos de aumentar su representación en la vida política nacional.

generación de recursos propios. Las competencias no asumidas serán entregadas a los departamentos, en atención al principio de subsidiariedad.

3. Es necesario fortalecer la capacidad de gestión de los entes territoriales, especialmente de los municipios (planeación y presupuestos por resultados, rendición de cuentas, seguimiento y evaluación de las políticas públicas, fomento de la participación ciudadana y del control social, etc.), precisar sus competencias y aumentar en términos reales sus recursos, tanto propios como los del sistema de participaciones, a fin de que puedan aumentar los volúmenes de inversión social y, de esa forma, ganar legitimidad y gobernabilidad. Es la mejor forma de blindarlos contra la influencia de grupos armados y de mafias económicas que pretenden apropiarse del poder político para controlar en su propio beneficio los recursos que manejan los entes territoriales.

4. De todos modos, es preciso adoptar medidas de carácter electoral (prohibición de candidaturas únicas, definición de umbrales mínimos de votación, veeduría electorales internacionales, etc.) y de financiación estatal de las campañas y los partidos, que frenen el avance de las fuerzas ilegales en territorios estratégicos y que garanticen la libertad y limpieza del sufragio en las elecciones territoriales de Octubre de 2007.

5. El estímulo a la participación ciudadana por parte del gobierno nacional y de las entidades territoriales es una tarea inaplazable. Son importantes los avances registrados en este campo, pero queda mucho por hacer, según lo demuestran los estudios realizados al respecto. El Estado tiene una obligación constitucional en ese terreno y debe ser fiel a su cumplimiento. Hay que realizar reformas normativas que unifiquen la dispersa legislación existente, modificar la ley orgánica de planeación y reformar la ley 134 de 1994 sobre mecanismos de participación directa.

6. Desde el punto de vista del diseño institucional, se propone la creación de la Comisión de Descentralización y Ordenamiento Territorial, en la que tendrán asiento representantes de los tres niveles del gobierno y de la sociedad civil. Su función es concertar las políticas de descentralización y ordenamiento territorial, proponer cambios normativos y hacer seguimiento y evaluación al proceso.

La descentralización es una apuesta política de futuro para Colombia. Hay que superar las lecturas exclusivamente fiscales del proceso y entender que se trata de una estrategia de distribución del poder que, en consecuencia, debe ser pensada en términos políticos. Pero, sobre todo, hay que evitar las tentaciones centralistas y guerreras que tanto daño le están haciendo a la capacidad de los municipios de responder ordenadamente a las demandas y anhelos de la ciudadanía en su territorio.