

Seminario Internacional

Gobierno de las ciudades latinoamericanas

1 y 2 de marzo de 2011

Hemiciclo de Flasco - Quito, Ecuador



FLASCO
ECUADOR

Informes: FLASCO Ecuador • La Prodera E7-174 y Diego de Almagro • Pbx: 323-8888 (ext. 2920/2921) • flascope@flasco.org.ec • galarcon@flasco.org.ec • www.flasco.org.ec



Los municipios en Colombia, o la descentralización fracasada

Carmenza Saldías Barreneche

**“En Colombia tenemos
más territorio que nación
y más nación que gobierno.”**

Rodrigo Escobar Navia

Contenido

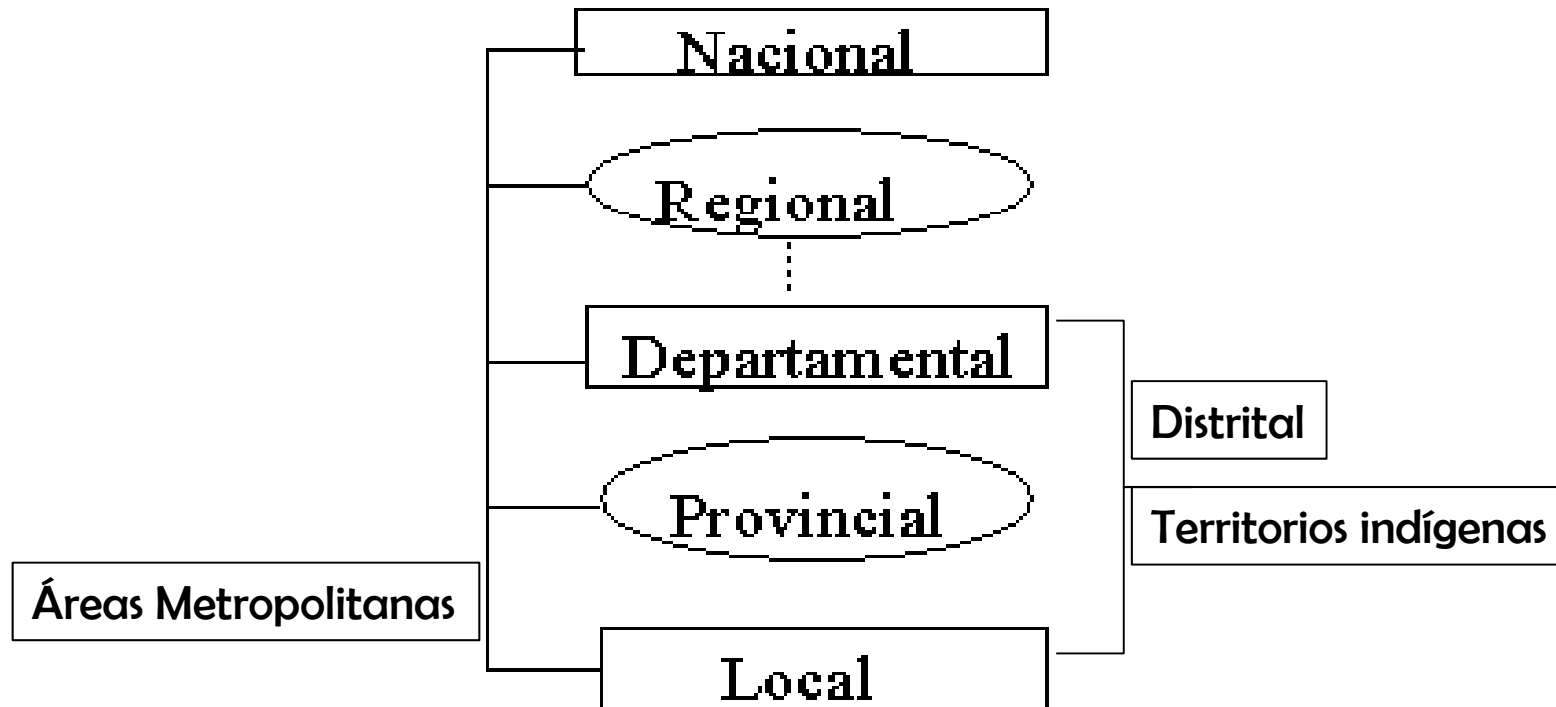
1. ¿Qué es la descentralización?
2. Hipótesis central
3. El marco constitucional y legal
4. Resultados de la descentralización
5. Conclusiones preliminares

1. La descentralización

Un proceso de descentralización, bajo cualquier modalidad que asuma, **es atribución de mayor poder de gestión y decisión a una comunidad política local**, local en el sentido de *habitantes contenidos en un territorio delimitado por una frontera interna*.

Paul Bromberg, 2009

Figura 1
Estructura Constitucional del Estado Colombiano
Niveles de Gobierno



¿Por qué la descentralización?

- Razones teóricas y conceptuales
 - Lo local es el espacio apropiado para la construcción de ciudadanía, el fortalecimiento institucional, la rendición de cuentas y la atención a las demandas de la población.
- Imposición de los organismos internacionales
 - El Consenso de Washington
- Conveniencia política nacional
- Realidad territorial – la fuerza de las ciudades

Las ciudades en Colombia

- **Las ciudades intermedias** (entre 100 mil y 500 mil habitantes)
 - 5 en 1950
 - 31 en el 2000 (21 capitales de departamento)
- **Para el 2019:**
 - El número de ciudades con más de 1 millón de habitantes pasará de 4 (Bogotá, Medellín, Cali, Barranquilla) a 7 (Cartagena, Bucaramanga y Cúcuta)
 - Las de más de cien mil habitantes pasarán de 38 a 55

Cuadro 1
Concentración de la población urbana por tamaño de ciudad

Rango de población	No. Ciudades	Población urbana 2004	%	Población promedio
Más de 5 millones	1	7.014.111	21%	7.014.111
Entre 1 y 5 millones	3	5.677.981	17%	1.892.660
Entre 500 mil y 1 millón	3	2.192.210	7%	730.737
Entre 100 mil y 500 mil	31	7.687.906	24%	247.997
Entre 50 mil y 100 mil	41	2.832.679	9%	69.090
Menos de 50 mil	1019	7.296.248	22%	7.160
Total	1098	32.701.135	100%	

Fuente: Dane 2004-Cálculos: DNP-DDUPA.

2. Hipótesis central

- Después de cerca de tres décadas de iniciado el proceso de descentralización en Colombia, y de un sinnúmero de ocasiones en las que se ha presentado el caso de este país como ejemplo en América Latina, es necesario reconocer que los resultados “reales” son muy limitados.
- Más aun, pese a los esfuerzos por afianzar la descentralización como elemento de gestión, planeación y participación política, la primera década del siglo XXI ha presenciado un retorno sistemático hacia el centralismo, justificado en criterios fiscales y en la consolidación del presidencialismo como elemento central de la gestión y la toma de decisiones en los niveles central y territorial.

Hipótesis central

- Aunque faltan mas evidencias para corroborar la hipótesis de manera suficiente, el contexto político impulsado por el predominio conservador en Colombia seria consistente con los pobres resultados de las reformas modernizantes, por lo que no deben sorprender los escasos avances que reporta este proceso.
- En cualquier caso, la complejidad de las reformas pendientes indicaría que ha sido excesivo el optimismo con que se ha mirado este proceso y, probablemente, que se ha confundido el hecho de dictar normas, independientemente de su pertinencia y efectividad, y los hechos aislados que demostraban algún nivel de aplicación de estas, con el curso e intensidad del proceso mismo.

Excepciones que confirman la regla

- Lo anterior no significa que la descentralización no haya tenido impactos puntuales que han generado oportunidades y avances, como los logrados en Bogotá, o como los obtenidos en el sector de la educación o la salud, y que ejemplifican los beneficios que habría representado la generalización de condiciones relativas de autonomía territorial en el país.

3. El marco constitucional

- **El siglo XIX**
 - Centralismo vs. federalismo
 - Constitución Política de 1886: República unitaria, centralismo político y descentralización administrativa. En la realidad, se impuso la tradición centralista, vigente hasta 1991
 - La continuidad es aparente, tuvo más de 50 reformas
- **El siglo XX**
 - Centralismo vs. descentralización
 - Constitución Política de 1991: República unitaria con descentralización y autonomía de las entidades territoriales

Marco Constitucional actual

- Las dificultades están asociadas a deficiencias en la concepción del Estado unitario descentralizado y, en particular, de las instituciones políticas formales.
- Inestable, incierto. Hasta el presente, la actual Constitución de 1991 ha sido objeto de 28 reformas.

Síntesis constitucional y legal

- **1980s**
 - **Descentralización fiscal**
 - Ley 14 de 1983: fortalecimiento fiscal de las Entidades Territoriales. Situado fiscal de salud y educación
 - Ley 12 de 1986: fortalecimiento fiscal local y descentralización administrativa de los municipios - Cesión de Impuesto a las Ventas o Impuesto al Valor Agregado (I.V.A.)
 - **Descentralización política**
 - Acto legislativo No. 1 de 1986. Elección popular de Alcaldes (2 años inicialmente, luego 3 años en 1994 y luego a 4 años en 2002)
 - Primera elección popular de Alcaldes en 1988

Síntesis constitucional y legal

- **1980s**
 - **Descentralización Administrativa**
 - Se expidió un nuevo Código de Régimen Municipal (reemplazo la Ley 4ª de 1913)

Síntesis constitucional y legal

- 1990s
 - Constitución Política de 1991
 - Incremento la transferencia de recursos y responsabilidades desde el gobierno central a los gobiernos territoriales (departamentos, distritos y municipios)
 - Estableció la elección popular de gobernadores
 - » Primera elección en 1992

Síntesis constitucional y legal

- **1990s**
 - **Desarrollos legales de la Constitución de 1991**
 - Ley de Planeación
 - Ley orgánica de Presupuesto
 - Ley de endeudamiento
 - Ley de servicios públicos
 - Reformas tributarias (numerosas, todas a favor de la nación)

La descentralización en Colombia

- En el caso colombiano, dos procesos vinieron simultáneamente: la asignación de mayores poderes/recursos a funcionarios municipales – descentralización – y la elección popular del responsable administrativo de esos gobiernos municipales (democratización), es decir, la creación de una responsabilidad política local mediante un mecanismo municipal, a diferencia del anterior, que era departamental.
- Incluso puede hablarse de tres... porque apenas estaba comenzando a aplicarse la elección popular de alcaldes cuando aparecieron reglas electorales que ampliaron sustancialmente la posibilidad de que “terceras fuerzas” ganaran en las elecciones locales.

Paul Bromberg, 2009

La descentralización en Colombia

La constitución de 1991 fija unos principios sobre la distribución de competencias, que no define ni son fáciles de definir o concretar:

Artículo 288: “las competencias atribuidas a los distintos niveles territoriales serán ejercidas conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad en los términos que establezca la ley”.

La ley orgánica de ordenamiento territorial LOOT, que debería desarrollar estos principios, no ha sido expedida después de 18 años y un número similar de proyectos que no han surtido trámite en el Congreso de la República.

Las competencias territoriales

Al municipio como entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado le corresponde prestar los servicios públicos que determine la ley, 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 y cumplir las demás funciones que le asignen la Constitución y las leyes (Artículo 311, CN).

Las competencias territoriales

Los departamentos tienen autonomía para la administración de asuntos seccionales y la planificación y promoción del desarrollo económico y social dentro de su territorio... Ejercen funciones administrativas, de coordinación, de complementariedad de la acción municipal ... y de prestación de los servicios que determinen la Constitución y las leyes” (Artículo 298, CN).

Desarrollos recientes

- **El siglo XXI**
 - **Centralismo -recentralización**
 - No se ha abordado la revisión y redefinición del conjunto de normas, leyes, etc. acorde con la CP91
 - Equilibrio de poderes
 - Distribución de competencias y recursos
 - No se han desarrollado los ordenes constitucionales, p.e, sobre la ley orgánica de ordenamiento territorial
 - Se ha revertido la descentralización: p.e, reformas a las principales decisiones sobre recursos
 - Acto legislativo No 1 de 2001. Sistema General de participaciones. Otras normas

Justificando la reversa

- **Ley 549 de 1999. Normas para financiar el pasivo pensional de las entidades territoriales**
 - Fuentes que financiarían dicho pasivo.
 - Creación del Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales – FONPET para administrar los recursos
 - Administrado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.
- En la práctica, el gobierno nacional al momento de girar las transferencias que le corresponden a cada entidad, descuenta lo correspondiente a pensiones y lo traslada a dicho fondo

El saneamiento fiscal territorial

- La Ley 617 de 2000 hace una categorización de las entidades territoriales (departamentos, distritos y municipios), según su población e ingresos corrientes de libre destinación y su capacidad de gestión administrativa y fiscal.
- Conforme a tales categorías , dicta una serie normas tendientes a sanearlas fiscalmente, a racionalizar los gastos en los fiscos de los entes territoriales, reglas para la transparencia de la gestión territorial y establece condiciones para la creación de municipios, entre otros.

Modificar las reglas

- **Acto Legislativo 01 de 2001. Sistema General de Participaciones –SGP– de departamentos, distritos y municipios**
 - El monto inicial del SGP se estimaría teniendo en cuenta los recursos transferidos por la Nación a las entidades territoriales por situado fiscal, participación de los municipios en los ingresos corrientes de la Nación y transferencias complementarias
 - Estableció que el SGP se incrementa anualmente en un porcentaje igual al promedio de la variación porcentual que haya tenido los ingresos corrientes de la nación durante los cuatro años anteriores
 - Creó un régimen transitorio para crecimiento del SGP 2002-2008. Para 2002-2005, el incremento real anual sería del 2%, para 2006-2008 del 2.5%.
 - Señala los criterios que debería tener en cuenta la ley que reglamentaría la distribución de los recursos del SGP.

Modificar las reglas

- **La Ley 715 de 2001**
 - **Dictó las normas orgánicas en materia de recursos y competencias siguiendo lo dispuesto el Acto Legislativo 01 de 2001**
 - **El 4% tiene asignaciones especiales: 0.52% para los resguardos indígenas, 0.08% para los distritos y municipios con límites con el Río Magdalena, 0.5% para a los distritos y municipios para programas de alimentación escolar y 2.9% para el Fonpet.**
 - **El 96% restante se debe distribuir entre tres componentes:**
 - **La participación de sistema educativo (58.5%)**
 - **La participación para el sector salud (24.5%)**
 - **La participación de propósito general (17%).**

¿Descentralización en educación?

- La Ley 715 establece que los recursos para educación se transfieren teniendo en cuenta :
 - la población atendida
 - la población por atender en condiciones de eficiencia
 - un elemento de equidad que se distribuye con un indicador de pobreza
- Anualmente, el gobierno nacional determina la asignación por alumno según las diferentes tipologías educativas
- Adicionalmente, la Ley contempla que los recursos se transfieren directamente a los distritos y municipios certificados. En caso contrario, se envían al departamento respectivo

¿Descentralización en salud?

- Los recursos del SGP con destino al sector salud se destinan a financiar los gastos en tres componentes:
 - subsidios a la demanda
 - prestación de servicios de salud a población pobre no cubierta por los subsidios a la demanda
 - acciones de salud pública definidas como prioritarias por el gobierno nacional
- Para el cálculo de los valores a transferir en el primero y tercer componente:
 - valores asignados en cada uno en el año anterior
 - los subsidios a la demanda se incrementan en la inflación causada más el crecimiento real de los recursos del SGP para salud
 - las acciones de salud pública solamente se incrementan en la inflación

¿Descentralización en salud?

- Para el segundo componente, el monto global a transferir se estima:
 - restándole a los recursos del SGP para salud lo correspondiente al componente de subsidios a la demanda y al de acciones de salud pública
- Para la distribución del componente de subsidios a la demanda, se estima:
 - una transferencia promedio per cápita al dividir el monto a transferir estimado por el número de población atendida en el país
 - se transfieren multiplicando el valor per cápita por la población atendida en cada entidad territorial en la vigencia previa
- Para el segundo componente, la población pobre no cubierta por el subsidio de demanda:
 - procedimiento similar pero teniendo en cuenta la población pobre por atender, en vez de la atendida.
- Finalmente, los recursos para financiar los eventos de salud pública se distribuirán teniendo en cuenta la población por atender, un criterio de equidad y uno de eficiencia administrativa.

¿Descentralización en salud?

- En cuanto a la participación de propósito general, la Ley 715 señala que estos recursos serán distribuidos:
 - un 40% según la pobreza relativa
 - un 40% en proporción a la población urbana y rural
 - un 10% por eficiencia fiscal
 - un 10% por eficiencia administrativa

¿Descentralización en salud?

- **Crisis de la salud 2009**
 - **Recentralización de las competencias y recursos**

4. Resultados de la descentralización

“La preocupación por el deterioro fiscal motivó diferentes investigaciones durante la segunda mitad de la década de los noventas y ... condujo a la creación de la Comisión de Racionalización del Gasto y Finanzas Públicas en 1995.

Muchos estudios coincidían en señalar que gran parte del deterioro de la situación fiscal del gobierno nacional era causado por las mayores transferencias, en parte *por el fracaso del gobierno central en reducir el nivel de gasto de manera proporcional a los ingresos que transfería al nivel subnacional*”.

Acosta y Bird, 2005

Resultados de la descentralización fiscal

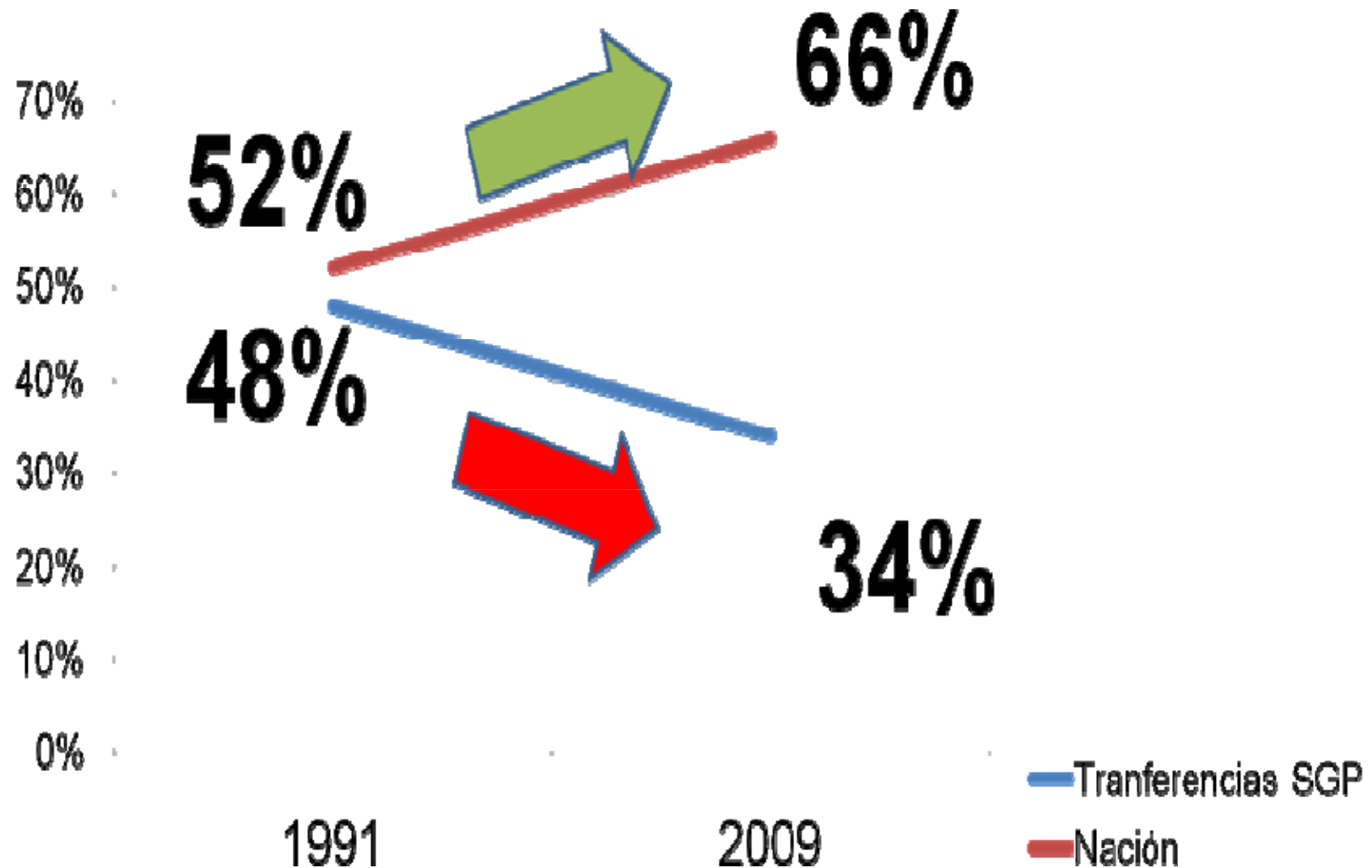
“El impacto más importante del proceso de descentralización fiscal se registró en la ejecución del gasto público ... los gobiernos subnacionales pasaron de ejecutar el 23% del gasto público del país en 1984 al 42% en 2000.

No obstante este avance, el recaudo tributario continuó siendo realizado, en su gran mayoría, por el gobierno central ... para el año 2000 aproximadamente el 80% de los ingresos tributarios fueron recaudados por la autoridad central.

Como consecuencia de lo anterior, se observó una alta dependencia de las transferencias del gobierno central por parte de los gobiernos subnacionales: más del 50% de los gastos de los departamentos y municipios eran financiados con dichas transferencias en 2000”.

Bonet, 2006

Distribución de los ingresos corrientes de la Nación



Resultados

Evolución del gasto subnacional

País	<i>Año</i>	%	<i>Año</i>	%
Argentina	<i>1980</i>	22.2	<i>2004</i>	41.6
Brasil	<i>1980</i>	32.4	<i>2002</i>	42.2
México	<i>1980</i>	22.0	<i>2000</i>	31.9
Colombia	<i>1982</i>	26.3	<i>2005</i>	29.8
Bolivia	<i>1986</i>	14.8	<i>2005</i>	29.5
Chile	<i>1980</i>	3.7	<i>2005</i>	15.0

Fuente: Elaborado en base a datos del FMI y de fuentes nacionales

Limites a la autonomía

- **Descentralización administrativa**
 - Fin del PDI
- **La cooptación del aparato público local**
 - La guerrilla
 - Los paramilitares
 - Los narcotraficantes
 - El sistema político nacional

Limites a la autonomía

- La destinación específica de las transferencias para los sectores definidos por Ley, limita la autonomía de las entidades territoriales.
- La reglamentación señala que los municipios de categorías 4^a, 5^a y 6^a, es decir, los más grandes, podrán destinar libremente el 28% de los recursos recibidos por la participación de propósito general.

Limites a la autonomía

- **Los temas de descentralización política**
 - **El presidencialismo totalitario**
 - Los Consejos comunitarios
 - **Las interferencias del gobierno nacional**
 - Decisiones sectoriales, impactos territoriales

Relaciones interterritoriales

- **Legales**
 - Asociaciones de municipios
 - Áreas Metropolitanas
 - Regiones (RAP)
- **Acuerdos de voluntades**
- **Cooperación internacional**

5. Conclusiones preliminares

- **La historias de la nación y las ciudades/ regiones son distintas:**
 - La descentralización ha permitido el fortalecimiento de algunas ciudades y regiones a pesar de la situación de conflicto de la Nación
 - Diferencias entre departamentos y municipios, y entre entidades dinámicas o no, etc.
- **La recentralización está implicando el deterioro de las condiciones de seguridad de las ciudades y la pérdida de parte de los capitales regionales – tangibles y no tangibles**

¿Qué indican los resultados sociales?

- Se ha abierto más la brecha
- El ingreso está más concentrado
- La pobreza ha cedido poco. No se cumplirán los ODM 2015.
- La pobreza rural y otros fenómenos se constituyen en factores de expulsión forzada de población.
- La descentralización ha sido concentración de población en pocas ciudades y regiones

Resultados económicos

- **La economía más concentrada: pocos sectores, en pocos territorios, menos agentes... menos salarios y mas bajos, menos impuestos a la tierra y el capital. Mas concentración de la riqueza. Crecimiento económico con mayor desigualdad.**
- **Economía minera y petrolera, menos productiva**

Problemas del proceso de descentralización en Colombia

- Sistema rígido que no permite reconocer y administrar las diferencias entre los gobiernos locales: capacidades normativas y regulatorias, administrativas, fiscales, financieras, etc.
- Permanencia de criterios particularistas y asistencialistas en la asignación de recursos que generan inequidades y profundizan los desequilibrios
- Pereza fiscal estimulada por la dependencia de las transferencias y justificada por los costos políticos que implica el cobro de tributos
- Inadecuada fórmula para redistribución de recursos, que genera incentivos perversos (NBI elevados, escasa importancia de eficiencias fiscal o administrativa y sujetas a mediciones formales)

Problemas del proceso de descentralización en Colombia

- Baja calidad del gasto que se atribuye a incapacidad, corrupción, etc., y justifica parcialmente la reversa en la descentralización.
- Altos niveles de endeudamiento y quiebras de municipios, en particular de las empresas de servicios públicos, lo que obliga a acudir a la Nación para el salvamento.
- Dependencia de los poderes nacionales y del sistema político clientelista, que deslegitiman la descentralización.
- Crisis fiscal permanente de la nación, que impide abordar el debate sobre la distribución de recursos.

Muchas gracias