

# LAS RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES EN COLOMBIA (2002-2010): UN ANÁLISIS DE LOS CONSEJOS COMUNALES DE GOBIERNO\*

Santiago Leyva Botero\*\*

## RESUMEN

Este artículo analiza los Consejos Comunales del gobierno del presidente Uribe bajo el marco teórico de las Relaciones Intergubernamentales y el enfoque Estratégico Relacional del Estado. A partir del análisis de 55 de los 306 Consejos Comunales, el artículo concluye que estos instrumentos hicieron parte integral de la transición entre la etapa de la *descentralización municipalista* y el nuevo momento de *interdependencia presidencialista*. Esta nueva categorización sugiere dejar atrás la lectura de la descentralización en términos de autonomía y separación, defendiendo la necesidad de leerla también en clave de interdependencia política y administrativa, tal y como se hace en los análisis contemporáneos del Federalismo.

**Palabras claves:** Relaciones intergubernamentales, teoría del Estado, descentralización, Consejos Comunales.

## INTERGOVERNMENTAL RELATIONS IN COLOMBIA (2002-2010): A REVIEW OF THE COMMUNITY COUNCILS OF GOVERNMENT

### SUMMARY

This article analyzes the Community Councils of President Uribe under the theoretical framework of intergovernmental relations and relational strategic approach of the State. From the analysis of 55 of the 306 Community Councils, the article concludes that these instruments were an integral part of the transition from the municipal decentralizing stage and the new momentum of presidential interdependence. This new categorization suggests leaving behind an understanding of decentralization in terms of autonomy and separation, defending the need to read it also in terms of administrative and political interdependence, just as it is done in contemporary analyzes of federalism.

**Keywords:** Intergovernmental relations, State theory, decentralization, community councils.

Fecha de Recepción: 24/07/2012

Fecha de Aprobación: 27/08/2012

\* Este artículo deriva de la investigación “*Análisis de los mecanismos de coordinación intergubernamental en Colombia: Una comparación entre los Consejos Comunales de la era Uribe y los Acuerdos Para la Prosperidad del gobierno de Santos*” desarrollada durante 2011, con el registro No.297|000037, en el marco del grupo Estudios sobre Política y Lenguaje del Departamento de Humanidades de la Universidad EAFIT. Con la colaboración de Claudia Mejía Betancur, estudiante del pregrado en Ciencias Políticas de la Universidad EAFIT.

\*\*Ph.D. en Administración Pública y profesor de la Universidad EAFIT.

Email: sleyvabo@eafit.edu.co

## LAS RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES EN COLOMBIA (2002-2010): UNA INTRODUCCIÓN

Los Consejos Comunales de gobierno fueron un instrumento utilizado durante los dos períodos del ex presidente colombiano Álvaro Uribe para que el gobierno central coordinara sus propósitos políticos y administrativos con los municipios y departamentos del país. Durante sus dos períodos presidenciales -entre agosto de 2002 y Julio de 2010-, Uribe realizó 306 de estos Consejos a lo largo y ancho de todos los departamentos del país y puso en marcha 5.400 proyectos (El País, julio 4 de 2010). Este artículo realiza el análisis de estos consejos bajo el marco de la literatura de las Relaciones Intergubernamentales (RIG), y más concretamente bajo un Enfoque Estratégico-Relacional (EER) (Jessop, 1990, 2007) del Estado. En este sentido, este artículo pretende reabrir la vieja pregunta por las correas de transmisión del poder político entre la Nación y las regiones, mostrando cómo el análisis de los Consejos Comunales ilustra el papel de un presidente que actúa como un actor que busca coordinar (y dominar) todo un terreno institucional para ejercer el poder nacionalmente.

Así, uno de los objetivos de este artículo es pasar del análisis normativo de la descentralización, al análisis de lo que Gutiérrez llama la “descentralización realmente existente” (Gutiérrez, 2010: 35). Esta implica estudiar mecanismos reales por los cuales los poderes autónomos descentralizados se articulan con el centro, entendiendo por articulación no solamente el ámbito de las políticas públicas, sino también el de las relaciones de poder. Antes de explicar el marco teórico se debe señalar que el presente trabajo de investigación se enfocó en explorar las relaciones de poder entre el centro y territorio, trascendiendo así el análisis de la canasta de reglas y de presupuestos que ha sido parte consustancial de los análisis institucionalistas de la descentralización. La intención fue realizar un análisis empírico de las relaciones de poder, para lo cual se aprovechó la oportunidad brindada por el alto nivel de documentación que dejaron los Consejos Comunales. Esta documentación brindó una oportunidad única para entender mejor estas relaciones, lo cual se hace más evidente si se compara con el bajo nivel de trazabilidad pública que dejaban mecanismos previos como los auxilios parlamentarios, los fondos de cofinanciación o las conversaciones de salón entre élites políticas locales y el gobierno nacional.

Para la elaboración de este estudio se tomó una muestra de 55 Consejos Comunales de gobierno, correspondientes al 18% del total de Consejos realizados por el presidente Álvaro Uribe Vélez. Dichos Consejos fueron elegidos aleatoriamente (aunque buscando cierta proporcionalidad) entre los Consejos del número 122 al 297, realizados entre Enero de 2006 y Junio de 2010, es decir en el segundo período de la administración Uribe. Territorialmente, los Consejos tomados ofrecen una visión de todas las regiones del país y de todo tipo de municipios de la categoría 6 (los más pequeños) a la especial (los más grandes). En total de los 55 consejos comunales se obtuvieron 1.124 tareas, que constituyeron la información básica que se tomó para el análisis con base en las categorías de RIG que se explica a continuación.

Este ejercicio pretende replantear el debate sobre el momento actual de la llamada descentralización. Para ahondar en esto, el artículo retoma la discusión de las etapas de la descentralización, mostrando como la nueva etapa que surge desde el año 2000 efectivamente constituye un retorno de competencias y recursos a la Nación (Restrepo, 2006; Castro, 2006), pero sin que esto signifique que el Presidente puede dominar a las élites políticas regionales a través de los viejos mecanismos. En este sentido cualquier examen de las reglas político-administrativas colombianas que concluya que Colombia se recentralizó en los años de Uribe, debe rápidamente confrontarse

[120]

con las limitaciones burocráticas y políticas del nivel nacional, y con la realidad de que en este período no se volvió a una estructura de comando y jerarquía como la que existió hasta los años ochenta, pues no desapareció el alto grado de independencia política de los alcaldes.

La tesis de este artículo es que los Consejos Comunales, ante la inexistencia de otros mecanismos institucionales de alcance nacional y la ausencia de voluntad para desarrollarlos, fueron la estrategia central del Presidente para crear un mecanismo intergubernamental que le permitiera competir con los *políticos bisagra*<sup>1</sup> por el poder regional y entablar relaciones directas con los alcaldes (Leyva, 2011). En otras palabras, se pretende explorar si estas relaciones competitivas con los políticos regionales y colaborativas con los locales, podrían ilustrar el surgimiento de un presidencialismo competitivo. En este sentido, se explorará si los Consejos Comunales se pueden entender como un mecanismo que creó una oportunidad para la acumulación de poder presidencial, en medio del entorno de fragmentación institucional propio de la descentralización, la inexistencia de burocracias nacionales fuertes y la erosión de los partidos nacionales. Los Consejos serían bajo esta hipótesis un instrumento para construir un proyecto político nacional en la ausencia de otros mecanismos (partidos, burocracias), pero también como una estrategia competitiva presidencialista para aumentar su poder sobre otros actores nacionales. Son estos dos elementos, estructura y agencia, los que bajo estos supuestos permitieron la transición de la *descentralización municipalista* (1983-2000) a la *interdependencia presidencialista* (2002-2010) bajo procesos que se explicarán más adelante.

## LA TEORÍA DE LAS RIG

La literatura de las Relaciones Intergubernamentales (RIG) no ha sido muy estudiada en Colombia, algunos pocos trabajos como los de Barbosa (2007) y Leyva (2011) hacen el recuento de la evolución de los mecanismos, leyes y relaciones políticas de coordinación en los últimos años. Quizás el déficit en el estudio de las RIG ha estado suplido de alguna manera por el estudio de mecanismos de coordinación informales como el clientelismo político y el bipartidismo a partir de las instituciones del Frente Nacional (cfr. Leal Buitrago y Dávila, 1990). Sin embargo, en la medida que las reformas políticas de la Constitución llevaron a la fragmentación del sistema de partidos, esta última literatura se distanció del estudio del rol informal que desempeñaban los políticos como correas de transmisión entre la Nación y las regiones. El interés quedó puesto entonces en entender la implosión misma del sistema, limitando así su alcance al análisis de fracciones, facciones y terceras fuerzas (cfr. Pizarro, 2002; Gutierrez, 2006).

Igualmente, se puede suponer que la falta de interés en este tema pudo estar condicionado por la manera como la academia colombiana confió en la década de los ochenta y noventa en que la descentralización municipalista traería una serie de “virtuosismos” a la administración pública que hacía innecesario pensar en la coordinación entre Nación, gobernaciones y municipios (cfr. Gaitán y Moreno, 1992). Más aún la misma elección popular de alcaldes y la autonomía política que estos recibían, eran entendidas como parte de una estrategia integral para pacificar al país (Gaitán y Moreno, 1992). Adicionalmente, los procesos de fraccionamiento real de los partidos, de destrucción de la pirámide clientelista y de división de competencias territoriales por la constitución y las leyes posteriores, llevaron a que el interés de la academia se mantuviera alejado de indagar

<sup>1</sup> Término que utilizaremos para denotar la labor personal de conexión que realizan congresistas y diputados entre el presupuesto nacional y las necesidades municipales.

sobre la relación Nación-departamentos-municipios. En este orden de ideas la pregunta por las relaciones intergubernamentales era relativamente irrelevante, dado que precisamente se buscaba la liberación del centro.

Dado lo anterior, este artículo pretende abrir la pregunta por las Relaciones Intergubernamentales (RIG), esfuerzo que se debe situar en el marco de trabajos académicos que en otros lugares de América Latina han empezado a señalar que la literatura de la descentralización, en su defensa de la autonomía, falla en entender la importancia de conceptualizar el problema de la unidad del Estado (cfr. Espinal, 2010; Abal, 2009; Jordana, 2003; Cingolani, 2005). En términos generales, el giro dado por los estudiosos de las RIG en países federales y unitarios es que estos se concentran también en estudiar cómo “los fenómenos de descentralización (responden a) la exigencia de salvaguardar la unidad del sistema” (Rolla, 2006:12), asunto que lleva a que las RIG se interesen por esta relación entre autonomía y unidad. El foco de este interés es estudiar la manera como se logra “la funcionalidad del sistema entero, compatibilizando la autonomía de los niveles institucionales y la unidad del ordenamiento... (sirviendo) para impedir el despedazamiento territorial de la actividad administrativa” (Rolla, 2006: 25). Lo anterior implica hacer un tránsito de los análisis de la descentralización que solo miran el aspecto de la autonomía, a los análisis de las relaciones intergubernamentales que examinan también la producción de la unidad (Leyva, 2011).

En este sentido este artículo busca adoptar la literatura de las RIG para avanzar en: (i) el análisis institucional de las relaciones institucionales de coordinación en Colombia, y (ii) en el estudio de las relaciones de poder extra-institucionales que sostienen o entran en tensión con la unidad nacional. Respecto al *primer objetivo*, se debe resaltar que más allá de las reglas de la separación, también la coordinación es un asunto importante de las reglas institucionales. Como señala Abal, “los procesos de descentralización suelen hacer necesaria la configuración de ámbitos de coordinación de políticas” (Abal, 2009: 7), lo cual requiere profundizar en la manera como la Nación (y otros niveles) logran coordinar sus proyectos políticos y regionalizar su gasto. En este sentido la coordinación intergubernamental es entendida como “el conjunto de acciones intencionales ordenadas a la armonización de expectativas divergentes y a la maximización de la complementariedad entre acciones contingentes de múltiples actores autónomos en un sistema de relaciones interdependientes” (Cingolani 2005: 7). La coordinación se explica entonces como mecanismos formales e informales que van más allá de los marcos normativos y coercitivos para mantener la descentralización en orden. Según Cabrero y Zabaleta (2009: 4) estos permiten la disminución de redundancias en procesos y tareas administrativas y ayudan a eliminar los riesgos de incoherencia en la acción organizada. Estos mecanismos en unos y otros casos,

... persiguen los mismos objetivos: el intercambio de información y el establecimiento de políticas comunes con el consiguiente reparto de los costes financieros o a través de subvenciones. Las modalidades concretas varían de país a país, dependiendo de la estructura constitucional, la tradición cultural y las actitudes políticas y burocráticas (Cabrero y Zabaleta, 2009: 4)

Pero los propósitos de esta literatura no son solo los de estudiar los mecanismos administrativos para la coordinación, concurrencia y subsidiariedad, sino también estudiar los mecanismos informales. Esto lo señala Morata de manera más explícita cuando explica que uno de los objetivos de las RIG es analizar las relaciones políticas entre diferentes niveles de gobierno aplicadas a “la solución de problemas específicos (políticas y programas), detectando los obstáculos institucionales, políticos y administrativos que frenan el desarrollo de la coordinación y la cooperación” (Morata, 2006: 154). En la práctica, como lo señalan Cabrero & García (2001:2), esto quiere decir que las RIG en un sentido institucional no solo incluyen a las relaciones formales entre agentes del gobierno, sino

[122]

también “otras formas de vinculación real, como por ejemplo la representación política regional en el interior de los poderes del Estado central”.

En cuanto al *segundo objetivo*, se trata de explorar cómo se construye cierta hegemonía política sobre el aparato estatal descentralizado. En este sentido es clave mostrar que los análisis institucionalistas de las RIG en América Latina aún resultan insuficientes para explicar la tensión política que existe entre una descentralización gobernada por reglas y una que debe sostener la unidad del Estado (*cf.* Jordana, 2003; Abal, 2009; Espinal, 2010). En algunos casos la necesidad de establecer pactos políticos que preceden y forman a las instituciones, se pueden ver bajo un marco institucional como una anomalía. Por ejemplo, Jordana (2003) señala que en América Latina ante la inexistencia de normas claras de coordinación, se termina produciendo un vacío que es aprovechado por “oportunistas” políticos que buscan capitalizar esta debilidad para afianzar una carrera de intermediación (Jordana, 2003). Así el análisis de los casos de excepción o de los mismos cambios en las reglas termina siendo explicado sólo como una excepción “peligrosa” a las instituciones.

Así, el segundo objetivo implica ir más allá de esta visión, asumiendo que aún en el marco de una descentralización normativizada, estos actores (partidos, burocracias, ejército, élites, presidencia, etc.) se pueden mover políticamente dentro y fuera de las normas existentes para lograr establecer alianzas que extiendan sus objetivos. Una buena manera de nombrar este esfuerzo por la producción de unidad es el de “*Proyectos de Estado*” (Jessop, 1990: 2007), estos pretenden imponer ciertas visiones y políticas para amplificar el alcance de las intervenciones sobre la sociedad a través de la coordinación y colonización de otros “estados dentro del Estado” (Jessop, 1990: 9). La búsqueda de esta unidad, siempre temporal y frágil (e incluso en ocasiones inviable ante el papel de las élites subregionales), pasa por entender que la mixta estructura del Estado colombiano (su fragmentación funcional, la debilidad regional de sus burocracias, etc.) juega un rol selectivo sobre los mismos proyectos políticos nacionales.

[123]

En el caso de este trabajo se explora el papel abierto que jugó la Presidencia de la República durante los años de la administración Uribe, entendiendo que esta actuaba bajo ese trasfondo selectivo. La idea será investigar cómo, para qué y porqué desde la Nación se pretendió integrar a los actores regionales a un proyecto nacional, sin dejar de desconocer los límites del nivel nacional para actuar en el territorio. Así, la aplicación del “Enfoque Estratégico-Relacional” (EER) (Jessop 1990, 2007) deja ver que la Presidencia no solo se adaptó al entorno estratégico disponible, sino que profundizó algunas de sus tendencias para aumentar su poder. Se entiende entonces que existe una relación de mutua transformación entre estructura y agencia que no se limita a la idea Neo-institucionalista de actores gobernados por reglas. Así Jessop explica que esta interacción entre agentes y estructuras, parte del hecho de que el Estado “... no es ni un sujeto unificado, o un instrumento neutral, sino más bien un terreno institucional asimétrico en el que varias fuerzas políticas (incluyendo sus administradores) luchan por el control de sus aparatos y de sus capacidades distintivas” (2007: 31).

## CONTEXTO ESTRATÉGICO RELACIONAL DEL ESTADO PARA EL ANÁLISIS DE LAS RIG

Los Consejos Comunales marcaron el rompimiento con el diseño constitucional de un gobierno central limitado para intervenir territorialmente. Para entender esta transición se revisarán rápidamente las etapas de la descentralización y luego se pasará a describir con mayor nivel de

detalle la etapa en la que se encontraron situados los Consejos Comunales. Una clasificación de esta evolución que ofrece importantes pistas es la de Porras (2006: 403), esta que es la descripción oficial del proceso por partes del DNP, propone que el proceso se ha dividido en cuatro periodos: un primer periodo entre 1968 y 1982 en donde se les da a las regiones participación en el IVA y se inicia la desconcentración del Estado; un segundo periodo de municipalización entre los años de 1983 y 1990 en el que se da lugar a la elección popular de alcaldes, a la mayor participación del IVA (Ley 12 del 1986) y a la ampliación de los impuestos locales (Ley 14 de 1983); un tercer periodo entre 1991 y 1998 marcado por la Constitución de 1991 y caracterizado por la elección popular de gobernadores, los nuevos mecanismos de participación (Ley 134 de 1994), la mayor claridad en la asignación de competencias en las áreas de salud, educación y saneamiento (Ley 60 de 1993); y finalmente, un periodo de profundización (1998-2004) en el que se amplían los periodos de los mandatarios locales a cuatro años y se inicia con las reformas al Sistema General de Participaciones (Acto Legislativo 01 de 2001) y con el ajuste fiscal de la Ley 617 de 2000.

[124] Hasta este punto, la historia oficial del DNP es compartida por autores críticos de las reformas más recientes como Darío Restrepo (2006). Este autor coincide con Porras en señalar que una primera etapa (hito) se vivió en el periodo entre las reformas de Lleras Restrepo (1968) y la Ley 14 de 1983, una etapa en la que se dieron los primeros pasos de desconcentración pero en la que el papel de la Nación era todavía central, llegando entonces a desarrollar una “regionalización de políticas e instituciones” (Restrepo, 2006: 368). A partir de 1983 este autor también coincide con Porras en que se inicia una nueva fase municipalista que abandona “la geografía institucional precedente” obligando a los departamentos ministerios y entes descentralizados a recortar fuertemente su alcance o a desaparecer (Restrepo, 2006: 368). De esta manera, se asume entonces que la Nación debía descentralizar una parte creciente de sus recursos hasta llegar al 50% del presupuesto y que los municipios tomarían el peso de la política social del Estado. En tercer lugar, Restrepo señala que con la Constitución de 1991 se abre una tercera etapa en la que la descentralización alcanzó “un cenit simbólico” en el que varias fuerzas llegan al acuerdo de empujar nuevas reformas pero no logran dibujar un nuevo mapa en el que se dibuje claramente el papel de la Nación, los departamentos y los municipios (Restrepo, 2006: 371). Como resultado de ello surge una repartición de competencias (Ley 60 de 1993) que orientaba los esfuerzos a señalar cómo funcionarían los sectores de la educación, la salud y el saneamiento, pero que dejaba una total falta de claridad sobre cómo operarían otros sectores no descentralizados.

Pero entender el contexto también requiere comprender los cambios en la agencia política, asunto que a veces parecen olvidar los autores situados en la literatura de la descentralización. Se debe señalar entonces que este asunto de la consolidación de la municipalización a partir de 1991 tuvo no solamente consecuencias burocráticas, sino también profundas influencias políticas. No sobra recordar que desde finales de los años cincuenta del siglo XX el *Proyecto de Estado* que le había dado cierta unidad a la institucionalidad pública en un país tan heterogéneo, había estado atado históricamente a un sistema político cuyas capacidades para gobernar jerárquicamente desde el centro (en medio de un Estado nacional débil) estaban atadas a poder “tramitar demandas de los inferiores” a través del clientelismo y los barones electorales (Gutiérrez, 2010: 38) y a la “capacidad que tenía el centro para nombrar a funcionarios subnacionales” (Gutiérrez, 2010: 29). Por esto una de las consecuencias más serias de las reformas a partir de 1986 fue la erosión gradual de la gobernabilidad nacional partiendo del colapso del bipartismo (ver Gutiérrez, 1998; Pizarro, 2002) y del fin de la capacidad del control burocrático del centro.

Esta erosión no implicó el fin total de los partidos o de los políticos, sino más bien el de una desnacionalización del sistema político, “es decir, las dos grandes agrupaciones tradicionales empezaron a perder pie en algunas circunscripciones clave sin ser reemplazadas por alguna otra fuerza de amplio espectro territorial” (Gutiérrez, 2010: 28), lo cual debilitó el rol de los partidos en las RIG. Adicionalmente, el mayor peso dado por la constitución de 1991 y la Ley 136 de 1993 a alcaldes y gobernadores, tendió hacia la creación de ciertas formas de presidencialismo local que puso a los Alcaldes como los actores claves de la política regional, cambiando así la vieja pirámide del clientelismo canónico que dependía del poder de los partidos para el nombramiento de cargos y el trámite de las demandas subnacionales (Gutiérrez, 2010). Todo esto no solo hizo desaparecer en muchos casos a los viejos caciques regionales, sino que también erosionó el poder presidencial durante los períodos de Samper y Pastrana. Así que paradójicamente el período de consolidación de la descentralización municipalista fue también el período en el que autores situados en la literatura de partidos (*cf.* Gutiérrez, 1998; Pizarro, 2002) y del análisis de la institución presidencial (*cf.* Medellín, 2006) sitúan una crisis de la gobernabilidad.

Esta sensación de crisis de la institución presidencial, unida a los efectos de la crisis económica más fuerte de los últimos setenta años (1999-2001) y a la crisis de legitimidad del *Proyecto de Estado* ante su evidente incapacidad para sostener el control territorial<sup>2</sup>, facilitaron en su conjunto el surgimiento de un nuevo discurso político sobre el papel del Estado central, y una nueva manera para relegitimar y fortalecer al Estado que ya no pasaba por la municipalización. Si bien este *Proyecto de Estado* se identifica claramente con el gobierno de Uribe, es necesario señalar que las reformas que le dan viabilidad, se generan en el gobierno de Pastrana cuando Juan Camilo Restrepo y Juan Manuel Santos como Ministros de Hacienda logran cambiar algunas de las reglas básicas del pacto regionalista que había construido la Constitución. Fue así como en medio de un creciente déficit fiscal y una caída de la economía del 4.2 %, el gobierno del Presidente Pastrana le logró dar trámite en el 2000 y el 2001 al Acto Legislativo 001 y a las leyes 617 y 715.

[125]

Esta conjunción de un cambio en las reglas con la de un cambio en el *Proyecto de Estado*<sup>3</sup>, hace que el giro que se da se pueda interpretar de varias maneras. La versión más oficial habla solamente de una “profundización” (Porrás, 2006), las visiones más críticas (aquellas que defienden la descentralización) hablan de una “recentralización” (Restrepo, 2006; Castro, 2007), y la visión que se argumenta en este artículo habla de una nueva función intermediadora del Presidente (*cf.* Leyva, 2011). Todas estas discusiones implican que se está lejos de llegar a acuerdos sobre lo que ocurrió justamente antes de iniciarse los Consejos Comunales. Todo esto implicó que justamente cuando Restrepo (2006) veía una recentralización que avanzaba, Gutiérrez (2010: 31) propusiera que se estaba dando “el debilitamiento de la capacidad regulatoria del estado a costa de coaliciones subnacionales”. De esta manera, si bien es claro que el Acto Legislativo 001 de 2001, sí implicó el final del “pacto federativo” de la Constitución de 1991<sup>4</sup>, este no resulta suficiente para explicar cómo la recentralización que propone Restrepo (2006) se puede dar en términos de un movimiento pendular hacia el viejo sistema centralista en medio de un poder político cada vez más fragmentado. Por lo anterior, las reformas institucionales no son suficientes para explicar un proceso que al etiquetarlo de “recentralización” puede resultar reduccionista en lo político (y en el estudio de la agencia). Por esto el reto teórico consiste en entender cómo la reconfiguración del

<sup>2</sup> Lo cual se evidenciaba en el avance de las guerrillas y el paramilitarismo.

<sup>3</sup> Así empiezan a quedar atrás las reformas y proyectos adelantadas en parte para producir la re-legitimización del Estado en los ochenta y tempranos noventa, mediante una apertura democrática para hacerle frente a los problemas de las protestas ciudadanas y del proceso de paz con una guerrilla que se entendía excluida del sistema político bipartidista.

<sup>4</sup> Este pretendía repartir “por mitades” el presupuesto entre el financiamiento de la Nación y el de las entidades regionales.

poder presidencial que existió durante el período del Presidente Uribe se dio en medio de esta municipalización y fragmentación del poder político.

### UNA BREVE DESCRIPCIÓN DE LA METODOLOGÍA PARA EL ANÁLISIS

La dinámica de los Consejos Comunales consistía en darle la palabra a quienes desearan pronunciarse, para luego darle paso a que el mismo Presidente le diera una respuesta a las peticiones y problemáticas planteadas, y finalmente a que sus ministros lo complementaran. Las respuestas debían acabar en tareas que se monitoreaban por medio de una matriz de Excel (ver tabla 1). Estas eran entonces codificadas al finalizar cada Consejo, consignando en el mencionado archivo las tareas que quedaban pendientes, lo cual permitía realizar un seguimiento de esas labores.

**Tabla 1. Ejemplo de la información en bruto**

Código de tarea	Descripción de la tarea	Entidad(es) responsable(s)	Ultimo reporte de seguimiento	Fecha actualización	Estado de la tarea	Actualidad de los reportes
2586	CCG 144 (25/nov/06 Santa Bárbara, Ant.): El Sena estudiará la posibilidad de instalar una sede de formación en la hacienda la Clara, ubicada en el municipio de Angelópolis.	SENA - Servicio Nacional de Aprendizaje	10/may/07 Jperez, Sena: El SENA estudió la propuesta y determinó que era inviable debido a los problemas de acceso que presentan en la misma. Se solicita dar la tarea por CERRADA	Cerrada	Reportes al día	5/10/2007

[126]

De las actas originales (disponibles hasta 2010 en la página web de la Consejería) esta investigación trabajó con los datos que detallaban la descripción de la tarea fijada, que incluía primero su temática general y luego una labor a realizar. Como ya se ha dicho, esta investigación tomó como su base una muestra de 55 Consejos Comunales de gobierno, correspondientes al 18% del total de consejos realizados por el presidente Álvaro Uribe Vélez. Dichos Consejos fueron elegidos aleatoriamente (aunque buscando cierta proporcionalidad) entre los Consejos del número 122 al 297, realizados entre enero de 2006 y junio de 2010. Territorialmente, los Consejos tomados ofrecen una visión de todas las regiones del país y de todo tipo de municipios de la categoría 6 (los más pequeños) a la especial (los más grandes). Para mostrar el análisis los datos se organizaron en cinco secciones (temas tratados, entidades oferentes, entidades apoyadas, tipo de relación intergubernamental y tipo de tarea realizada).

#### Sección A: Temas tratados en los Consejos Comunales

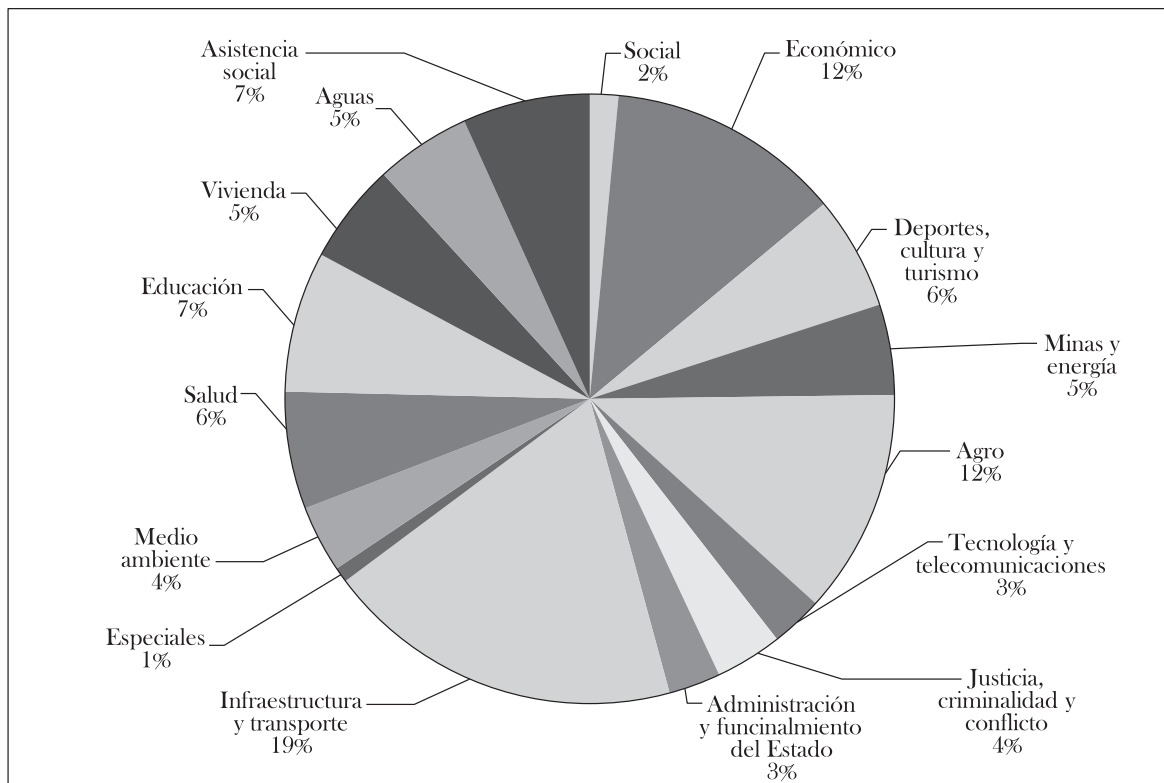
En primera instancia como ya se ha señalado se exploró el **tema de las tareas, así como su nivel de descentralización**. Se revisó si existía alguna correlación entre el mayor o menor grado de descentralización de un área de políticas públicas y su frecuencia como tema dentro de los Consejos Comunales. Para avanzar este análisis se debió clasificar en 42 categorías la descripción asociada a cada problema tratado, dado que la descripción original era más una explicación que una categoría. En este asunto hay que anotar que cuando se planteó originalmente en 2002 el mecanismo de los Consejos Comunales se estipuló que las tareas tratadas debían ser exclusivamente sobre temas sociales y aquellos que se encontraban en el llamado “manifiesto



democrático del gobierno Uribe” que incluían, en los términos de entonces, los siguientes puntos: educación, seguridad social, impulso a la economía solidaria, manejo social del campo y de los servicios públicos, desarrollo de la pequeña empresa y calidad de vida urbana (Alta Consejería para las Regiones, 2010). Sin embargo, como demuestra este trabajo, en la realidad los temas tratados fueron mucho más amplios que el propósito inicial.

De esta manera, un vistazo rápido a la gráfica muestra que los temas tratados desbordaron la agenda que inicialmente planteaba el gobierno de entonces. Como se reconoce, la Ley 12 de 1986 y la Ley 60 de 1993 redujeron la descentralización a una serie de áreas ampliamente reglamentadas en las que los alcaldes y gobernadores eran poco más que agentes de la nación. La realidad que mostraban los Consejos era que alcaldes y gobernadores tenían interés en plantear temas de trabajo que iban más allá de las labores de coordinación administrativa de las áreas descentralizadas por estas leyes. Salta a la vista que solo un 18% de participación de las tareas estaban relacionadas con las áreas descentralizadas, es decir que los Consejos se centraban en un 82% en aquellas áreas que no fueron consideradas como parte de las leyes claves de la descentralización. Este bajo porcentaje se explica en parte por la persistencia de áreas de política pública en las que el gasto está fuertemente en cabeza de la Nación, como por ejemplo los servicios públicos diferentes al saneamiento, la vivienda, el tema agropecuario, el área de promoción del Desarrollo, el tema de atención a grupos vulnerables y la promoción social, el tema de la seguridad (policía, ejercito y otras fuerzas) y el área de la justicia (Maldonado, 2011).

**Figura 1. Temas de las tareas asignadas**



Fuente: Elaboración propia, datos tomados de las actas de los consejos comunales 122 al 297

Pero este gran porcentaje de relaciones en áreas no formales solo se hizo posible gracias al gran margen de gasto que le dio al nivel nacional el Acto Legislativo 01 de 2001. Este cambio a la

[127]

constitución permitió romper con la baja presencia directa en las regiones que pudieron consolidar los gobiernos de Samper o Pastrana. En este sentido debe recordarse que la década de los noventa se caracterizó por la pérdida de influencia de la institución presidencial sobre las regiones, asunto que se acentuó cuando la crisis fiscal obligó a acabar con los fondos de Desarrollo Rural Integrado (DRI) y de Inversión Social (FIS) que operaban como plataformas de cofinanciación regional hasta 1997, quedando reducidos en el gobierno de Samper al papel financiador de Findeter y en el gobierno de Pastrana (bajo la batuta del entonces ministro Santos) a los “cupos indicativos” que estaban destinados para los congresistas.

Esto evidencia entonces que parte importante de la reconfiguración del poder presidencial a partir de 2002 estuvo basada en la asignación “presidencialista” de recursos en aquellos temas que no existía por parte de las leyes descentralizadoras una destinación específica de recursos, pudiendo revertir así la tendencia de pérdida de poder del centro de los años noventa, que según Gutiérrez (2010) estuvo atada a la pérdida de las capacidades de designación de funcionarios y en la destinación libre de gastos regionales. Pero la mayor inversión en estas áreas, sin una distribución clara de competencias (y con una Nación muy débil territorialmente), no podía por sí sola garantizar el surgimiento de un *Proyecto de Estado*. Para esto se requería aumentar la capacidad intermediadora de la institución presidencial con todas las regiones, algo que Pastrana y Samper le habían delegado totalmente a los congresistas (Medellín, 2006).

Es así como resalta que de los tres temas más claves no descentralizados (transporte e infraestructura, apoyo al desarrollo económico y el tema agrícola), el **transporte y la infraestructura**<sup>5</sup> acaparan prácticamente un 20% de las tareas, incluyendo allí temas como el mantenimiento de vías intermunicipales, la construcción de puentes y vías de comunicación, puertos y mejoras en los servicios de transporte público. Igualmente, con otro 12% de las tareas aparece el **tema económico** (promoción al desarrollo), concentrando áreas relacionadas con la tramitación de créditos y corresponsales no bancarios. Igualmente, se presentaban asuntos que tenían que ver con los catastros municipales en cabeza del IGAC y de la renta (un impuesto de la Nación), el incentivo a las microempresas y los fondos de la banca de oportunidades (todos programas nacionales). Finalmente, el tercer tema clave es el del **agro y el campo**, este acapara el 12% de las tareas de los Consejos Comunales.<sup>6</sup> En este los asuntos predominantes fueron los proyectos productivos y los programas para incentivarlos, los subsidios para mitigar los efectos del invierno y otros fenómenos naturales en el campo, el impulso a proyectos agroindustriales, y finalmente, el aprovechamiento de predios inutilizados especialmente de propiedad del Estado.

Así como estos tres, aparecen otros temas claves para el funcionamiento regional que son fuertemente nacionales y que le generan al centro un papel muy clave en la medida que resultan coyunturales y de difícil solución para municipios. Por ejemplo, la **asistencia social** alcanzó el 7% de todas las actividades e incluye temas como atención de desastres, las víctimas y los programas sociales. Igualmente, en el tema **social** se pueden incluir otras tareas (2%) que se centran sobre temas relacionados con el combate del desempleo, la ampliación de la cobertura de la seguridad social. Otra área clave, y de difícil control para los alcaldes, era la de **justicia, criminalidad y conflicto armado** -un área con el 90% del gasto en manos de la Nación (Maldonado, 2011: 8)- y que aparece con el 4% de las tareas de los Consejos Comunales.

<sup>5</sup> Este concentra el 45,6% del gasto en cabeza de la Nación (Maldonado, 2011:8).

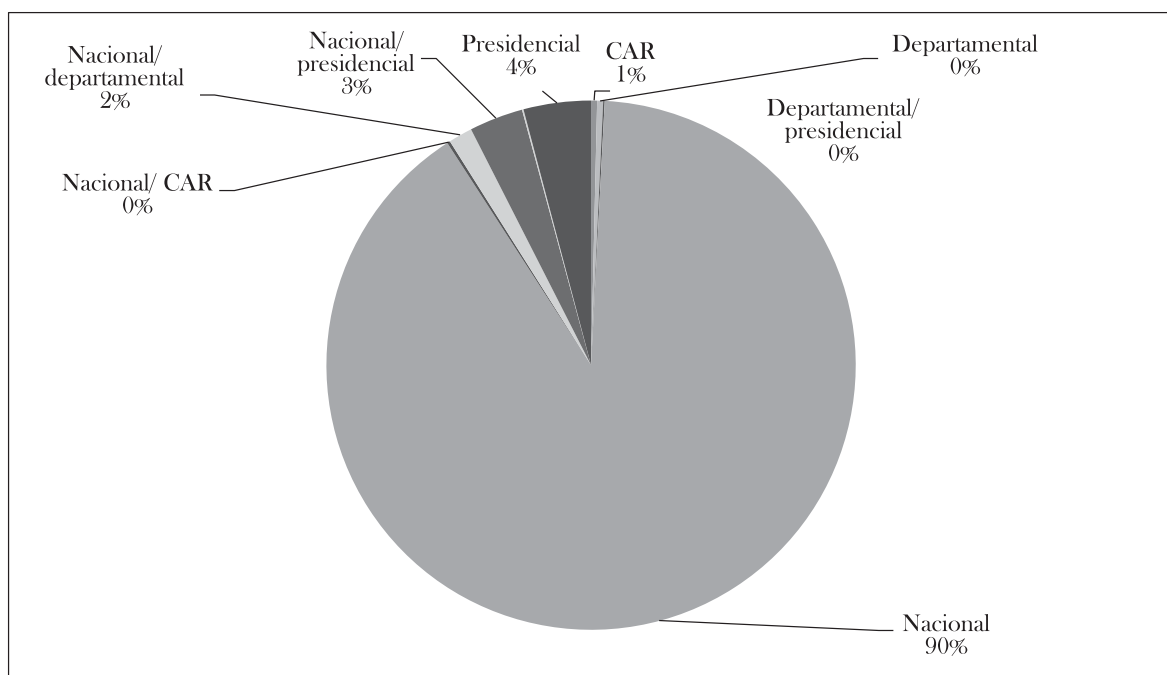
<sup>6</sup> Este concentra el 80,9% del gasto en la Nación (Maldonado, 2011:8).

## Sección B: Entidades oferentes de bienes y servicios en los Consejos Comunales

Luego de entender los temas de los Consejos Comunales, resulta clave analizar *el nivel del Estado involucrado*, es decir el nivel que asume la responsabilidad de llevar a cabo la tarea resultante en el Consejo Comunal. Los datos para esta variable fueron extraídos de la columna entidad responsable, clasificando las entidades responsables de las tareas de acuerdo con cada uno los tres niveles existentes: municipal, departamental y nacional. Sin embargo, dada la naturaleza de los datos y el propósito de este análisis también se incluyó como posible respuesta el nivel presidencial para diferenciarlo del nacional, ya que esto permitía caracterizar mejor la relación que se daba dentro de estos Consejos frente a la labor de ayuda directa que emprendía el Presidente de la República.

El análisis de esta variable permitió observar que en la asignación de las tareas existió muy poca participación de departamentos y municipios. Los municipios nunca aparecieron como la entidad responsable y solo los departamentos más grandes y fuertes políticamente como Antioquia recibieron responsabilidades. Estos últimos no alcanzan a ser responsables de más de un 1% de las tareas por si solos y sólo comparten responsabilidad con el nivel nacional en un 4% de las mismas. Por su parte, el nivel nacional es responsable del 90% a través de sus diferentes instancias como los ministerios, departamentos administrativos o empresas del Estado, sumando a esto un 4% del total de tareas que era ejecutado directamente por dependencias y programas de la Presidencia de la República como las altas consejerías, Acción Social, entre otras.

**Figura 2. Nivel responsable de la ejecución de tareas**



[129]

Fuente: Elaboración propia, datos tomados de las actas de los consejos comunales 122 al 297

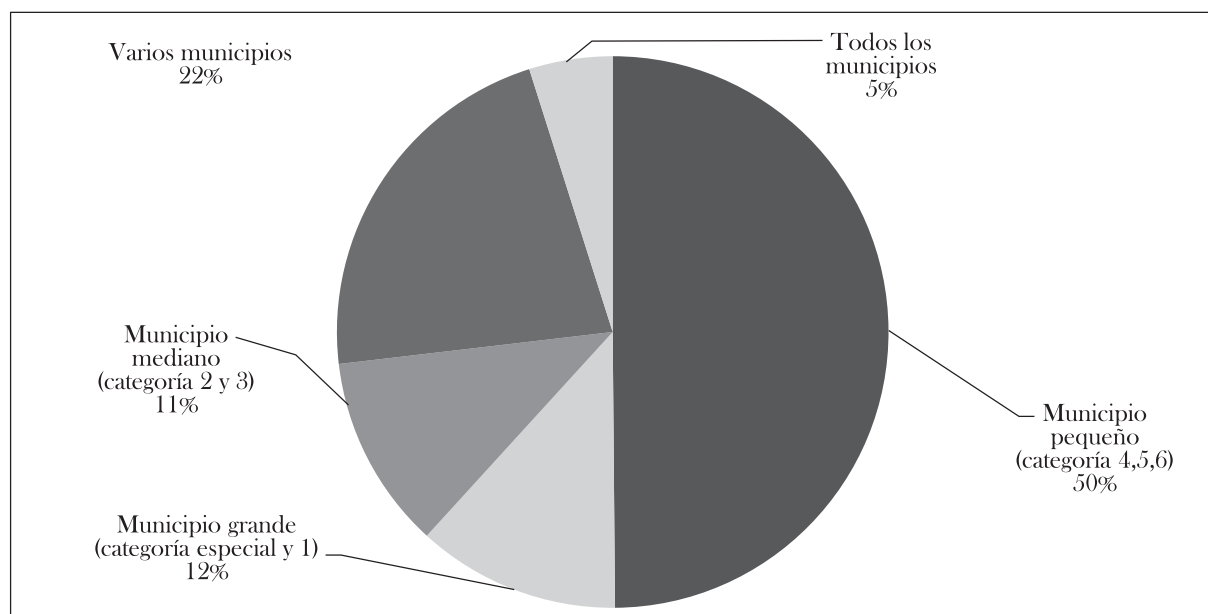
De acuerdo con estos resultados se ve claramente que el nivel nacional se muestra claramente como el responsable de las tareas resultantes. Esto o bien podría señalar que implica una centralización (si la ejecución fuera directa y jerárquica), o bien podría señalar modo de interacción diferente en el caso de que las entidades que ejecutaran estos recursos fueran los municipios. En este sentido,

se evidencia que algunas entidades nacionales empezaron a jugar un rol activo, lo cual contrasta fuertemente con el período municipalista que más bien evidenció la desaparición de entidades nacionales (Restrepo, 2006). Sin embargo, será necesario seguir indagando para poder entender si esta renacionalización, implicó también una rejerarquización, aclarando que solo cumpliéndose estas dos condiciones se podría hablar realmente de recentralización.

### Sección C: Entidades apoyadas por los Consejos Comunales

Para aclarar el punto anterior se analizó el tipo de entidad administrativa apoyada con cada tarea, incluyendo entre estas a los municipios, los departamentos, las entidades y empresas del Estado, las corporaciones autónomas regionales, las cajas de compensación y los particulares, que sorpresivamente también aparecían entre los beneficiados de los Consejos. Según los resultados obtenidos, los municipios con el 63% del total de las tareas fueron las entidades predominantes, en segundo lugar los departamentos con un 18%, los particulares con un 13%, y otras entidades con porcentajes no significativos que se pueden observar en el gráfico. Para entender mejor este punto, se dividió a los municipios entre grandes, medianos y pequeños tomando como base la categoría asignada por la Ley 617 (ver figura 4).<sup>7</sup> Con esta división se determinó que los municipios pequeños reciben el 72% de las tareas, al sumar tanto aquellas hechas exclusivamente en un municipio pequeño individual (50%) y en un grupo de municipios pequeños (22%). Pero antes de analizar la importancia de los municipios pequeños, vale la pena resaltar que esta última cifra del 22% muestra que en algunas ocasiones los Consejos buscaban reunir alcaldes y personalidades de municipios colindantes para resolver problemas territoriales bajo una óptica regional y no municipal. Esto si bien no representaba soluciones definitivas o nuevas institucionalidades regionales, si muestra como el presidencialismo entre muchas otras cosas, colonizaba el vacío institucional dejado por la ausencia de formas permanentes de coordinación horizontal entre municipios, sin proveer una solución diferente a la aparición intermitente de un presidente itinerante.

**Figura 3. Tipo de municipio apoyado**

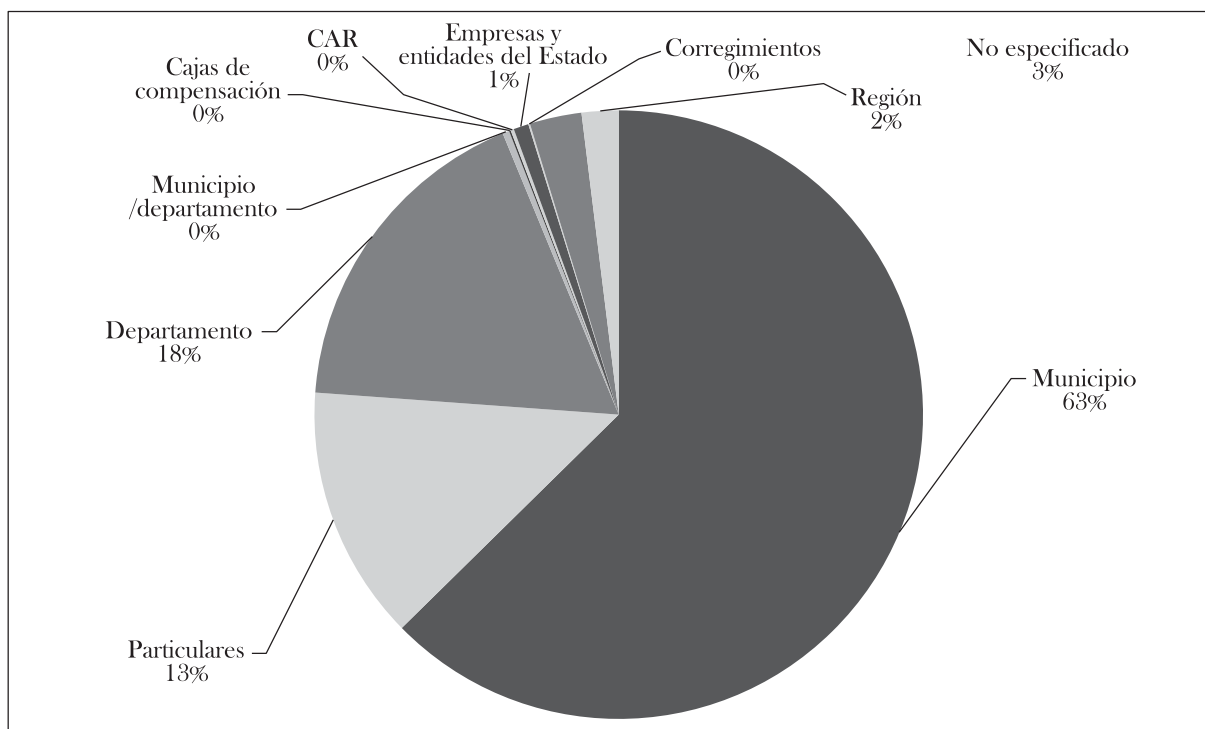


Fuente: Elaboración propia, datos tomados de las actas de los consejos comunales 122 al 297

<sup>7</sup> Los municipios de categoría especial y primera fueron clasificados como grandes, los de categoría 2 y 3 como medianos, y los de categoría 4,5 y 6 como pequeños.

No obstante lo anterior, se debe resaltar que fueron los municipios pequeños con sus vulnerabilidades fiscales los que resultaron prioritariamente atendidos. Esto tiene importantes alcances al regionalizar el gasto de los ministerios y adaptar la Nación a las necesidades de fortalecimiento de los municipios más débiles. En este sentido, existen criterios técnicos que pueden explicar las bondades del ejercicio, pero también se puede suponer que el hecho mismo de que el Presidente participe en la asignación de gastos directos, juega un papel importante en acortar las redes políticas y en reafirmar su poder. Igualmente, adapta el poder del centro a la realidad política del nuevo clientelismo que “se caracteriza por (ser) menos piramidal, y mucho más vinculad(o) a individuos específicos, (con) redes de decisión típicamente “cortas”, (que) no estaban atadas a marbetes partidistas, y no iban más allá del municipio” (Gutiérrez, 2010: 30).

**Figura 4. Entidad apoyada con las tareas de los Consejos Comunales**



Fuente: Elaboración propia, datos tomados de las actas de los consejos comunales 122 al 297

Esto podría sugerir que al ser mayor la fragmentación y menor su institucionalización política en la dimensión local que la nacional (Losada, 2009), los Consejos lograron adaptar al poder presidencial para convivir con esa realidad política fragmentada y desintermediada de la descentralización y de la crisis partidista.<sup>8</sup> De esta manera garantizaron la mutua evolución del poder presidencial y del de los alcaldes, construyendo una relación de poder que los hacía mutuamente dependientes. De esta manera, se debe reconocer que los Consejos le eran también funcionales (y útiles) a las entidades subnacionales que buscaban establecer convenios de cooperación con la Nación para poder llevar a cabo los propósitos políticos de sus alcaldes y gobernadores. Así, se ilustra que más que recentralización se daba una colaboración de arriba hacia abajo. Es así como se

<sup>8</sup> Además, el análisis mostró que en los Consejos no se observan patrones de tareas o peticiones predominantes según los partidos a los que pertenecían los jefes de la autoridad local, impidiendo así hablar de un papel institucionalizado y organizado de los partidos políticos en los Consejos Comunales. Asunto que se escapa del objeto de este artículo, pero que podrá ser tratado en un análisis posterior.

arma el presidencialismo que consiste en la asignación y coordinación directa de recursos entre el Presidente y los alcaldes. Ningún otro actor institucional podía competir con este papel del Presidente. Los ministerios porque no tenían bases burocráticas regionales, los partidos porque durante ese período estuvieron en crisis, y los mismos senadores y representantes (los políticos bisagra) porque estos poco podían hacer frente a la asignación directa del Presidente.

#### Sección D: Tipo de relación intergubernamental

Esta sección trata de indagar sobre el rol que los Consejos pueden haber jugado en el posible tránsito de “un modelo de regionalismo... de ejecución” en el que el énfasis existe en la distribución de competencias autónomas a todos los niveles, a un modelo de “regionalismo... de integración” en el que “cualquier actividad significativa de gobierno debe desarrollarse mediante el compromiso conjunto por parte del Estado central y de las comunidades territoriales (mediante) una tupida red de relaciones” (Rolla, 2006: 28). Si se recuerda el modelo de la Ley 60 de 1993 y posteriores era claramente uno de descentralización centrado en la ejecución diferenciada de recursos y funciones en cada uno de los niveles predefinidos, dándole muy poca importancia a la construcción de relaciones de coordinación. La pregunta, entonces, es si los Consejos Comunales logran transformar esta dinámica creando una nueva lógica integrativa.

[132] Para indagar la construcción de estas relaciones se puede partir por diferenciar las relaciones de poder entre los niveles territoriales. Así, se está frente a una “*relación de coordinación*” cuando se da una relación de superioridad por parte de la Nación frente a las entidades territoriales (autónomas), sin que esto signifique que se está actuando bajo el principio de jerarquía (Rolla, 2006:28). En cambio, cuando se da una relación de igualdad entre los diferentes niveles se da una *relación de cooperación* y construcción mutua (Rolla, 2006:28). Para complementar estas categorías, indagando también por las relaciones en las que el Estado central define y ejecuta las políticas, se creó la categoría de *relaciones centralistas*. Finalmente, se creó la categoría de *relaciones competitivas* para indicar los casos en que cualquier nivel se salta a los otros niveles con el propósito de suplantarlo sin su propia aceptación.

El análisis de los datos mostró que la mayoría de los casos (84%), el nivel nacional asumía la responsabilidad para coordinar con asuntos que los departamentos o municipios. Esto se reflejó, por ejemplo, en la ayuda en la dotación de hospitales, escuelas o en canchas deportivas, que a pesar de la responsabilidad en su ejecución de departamentos y municipios, dependía para su realización de la intervención del Estado central en la resolución de estos problemas. Este tipo de intervenciones muestra que la debilidad de los gobiernos locales y especialmente el escaso nivel de generación de ingresos propios de los municipios de categoría cuarta, quinta y sexta, generaron una oportunidad para que la Nación realizara una intensa labor de coordinación a través de los fondos de los Consejos Comunales, permitiéndole a esta última firmar convenios con los municipios para la integración de responsabilidades. Lo anterior muestra una faceta distinta a la de alcaldes locales “poderosos”, pues su independencia se ve limitada en la medida que sus propios fiscos son muy limitados.

De esta manera se teje una relación coordinadora (dada su independencia política), pero unilateral (dado que los municipios no tienen realmente capacidades para colaborar o ser interlocutores). Este tipo de relación existe en el 84% de los casos, a lo que habría que sumarle aquella en la que el gobierno nacional realizaba las tareas directamente (*relaciones centralistas*) (12%), resolviendo, sin intermediación de los demás niveles, problemas puntuales o específicos que eran de competencia

suya, como puede ser el caso de las deficiencias en infraestructura vial. Igualmente, en otros casos, no tan frecuentes, se puede ver que se favorecían ciertos municipios o ciertas poblaciones dándoles preferencia dentro programas específicos, como el régimen subsidiado o los planes departamentales de vías o de aguas.

En este sentido, se evidencia que los Consejos muestran el tránsito hacia unas nuevas relaciones de integración, pero que estas se hacen de manera que resultan siendo exclusivamente bilaterales (Nación-territorios), no generándose así un entramado de apoyo más amplio y dejándose prácticamente ignorados instancias intermedias horizontales como podrían ser las gobernaciones, las federaciones de municipios y departamentos, y las áreas metropolitanas. Se evidencia también que la intermitencia de los mecanismos, que de ninguna manera podría llegar presencialmente a todos los municipios del país, implicaba que toda relación intergubernamental generada en estos Consejos estaba centrada en las posibilidades y en los límites de la figura presidencial, es decir su gran poder pero su imposibilidad para estar en todo el territorio nacional al mismo tiempo. De esta manera surgía una relación que tenía muy poco de relaciones “interregionales y multilaterales” y mucho más de bilateralismo presidencialista.

### Sección E: Tipos de tareas realizadas

Finalmente, se optó por estudiar la naturaleza de la oferta de bienes y servicios que le hizo el nivel nacional a las entidades subnacionales. De esta manera para analizar con más detalle el **tipo de tarea realizada** se crearon cinco categorías que pretenden dar cuenta de cómo operaba la coordinación entre el nivel nacional y las entidades regionales. Estas categorías surgen de manera inductiva de la evidencia empírica que está representada por las ofertas planteadas desde el nivel central hacia las regiones. Estas categorías fueron entonces las siguientes: una oferta institucional pre-existente, el ofrecimiento de una solución a la medida, la realización de gestiones ante otras entidades, la realización de cambios en las leyes o en la estructura del Estado y, finalmente, favores que se hacían directamente a ciertas personas de naturaleza privada.

[133]

Entre los tipos de tarea, predominó en un 65% de la muestra, el ofrecimiento de soluciones que responden a la demanda, lo que sugeriría que si bien las relaciones son de coordinación, para que estas operen debe existir una necesidad latente de las entidades regionales que no puede ser suplida fácilmente por otros caminos. Esto igualmente muestra que el nivel nacional (al contrario de las gobernaciones y municipios) está menos condicionado para generar gastos y cofinanciamientos que no están atadas a recursos de funcionamiento, lo cual le otorga un papel de privilegio en el ordenamiento territorial nacional. En este punto se debe hacer la siguiente consideración:

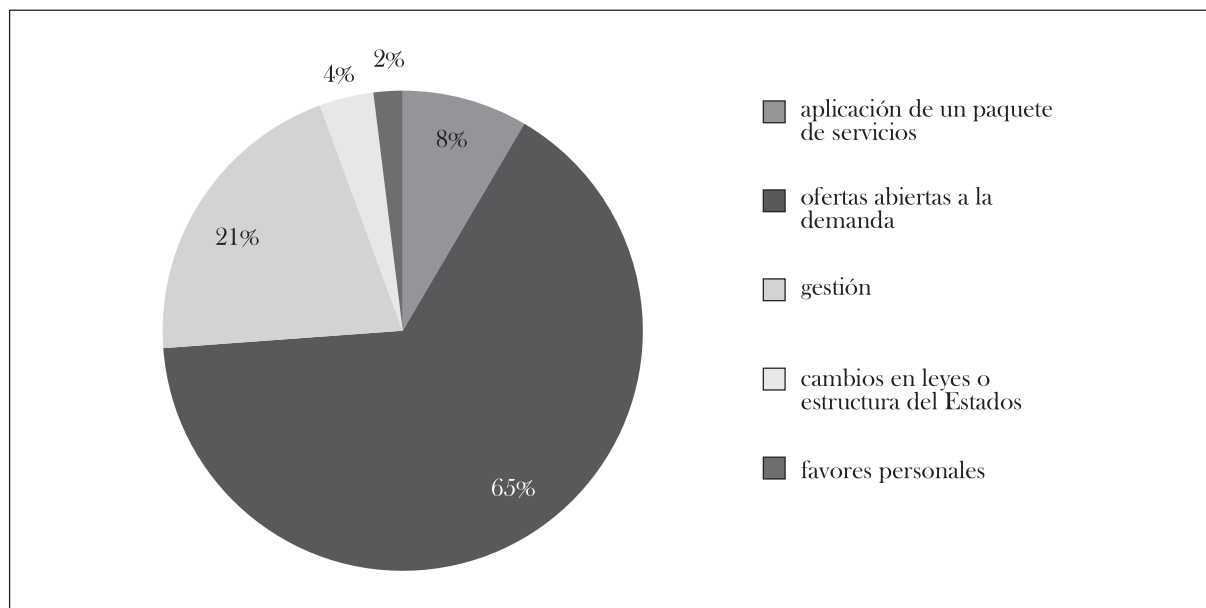
... este mayor activismo presidencial como mecanismo de coordinador intergubernamental se debe analizar también en términos institucionales, pues sería fácil señalar (muy bajo un marco conductista) que las RIG cambiaron dada la personalidad extremadamente activa, paternalista y personalista del Presidente de entonces. En este sentido, se debe señalar que este tipo de relaciones políticas de activismo presidencial fueron posibles gracias a los recursos de libre disposición en manos del presidente otorgados por el Acto Legislativo 01 de 2001 (Leyva, 2011: 234).

De esta manera esta Ley, unida a su prolongación por el Acto Legislativo 04 de 2007, generó un decrecimiento del porcentaje de participación de los gastos regionales y un incremento importante de los gastos de libre disposición de la Nación (Federación Colombiana de Gobernaciones, 2006: 3). Adicionalmente, un dólar en caída desde 2002-3 también significó menores gastos de los servicios de la deuda, y una economía en auge representó un rápido crecimiento de los ingresos fiscales,

creando así el marco fiscal necesario para permitir un nuevo papel presidencial. Todo esto le dio la posibilidad a un presidente que conocía bien ese rol del político bisagra por su historia como alcalde, gobernador y congresista, de iniciar una nueva era de activismo presidencial, un activismo que ya no estaba basado en las viejas relaciones jerárquicas del centralismo, sino en la capacidad presidencial para apoyar a los gobiernos locales en sus necesidades más apremiantes a través de un presidencialismo renovado, creando así un nuevo tipo de subordinación por necesidad y no por jerarquía como en el viejo orden. Lo que es claro, como señala Carrillo (2009), es que a partir del año 2003 las posibilidades del nivel nacional para realizar inversiones directas en las regiones se aumentan, duplicando su peso para el año 2006 en el total de la canasta de inversiones regionales. En otras palabras, estos mayores recursos no necesariamente implican una rejerarquización de las relaciones intergubernamentales, dado que la Nación para actuar sigue requiriendo de las entidades locales, sino más bien, el establecimiento de relaciones de coordinación de la Nación hacia los municipios, y el establecimiento en algunos casos de relaciones competitivas con las gobernaciones o los políticos regionales que no se subordinaran al poder presidencial.

Además del 65% ya mencionado en soluciones a la medida, también se observó que alrededor del 20% de las tareas consistió en realizar gestiones frente a diversas entidades. Tareas de este tipo consisten en acciones como el trámite de corresponsales no bancarios en diversos municipios con las bancas privadas, o de créditos que no entregaba directamente el gobierno, pero que apoyaba en su consecución. Igualmente, en muchas ocasiones las tareas consistían en acelerar procesos o saltarse trámites, para dar prioridad a personas o municipios en programas como los créditos del ICETEX, el régimen subsidiado de salud o subsidios de otros tipos.<sup>9</sup> Todo lo anterior indica que los Consejos Comunales ayudaron a que el Presidente incursionara en el nicho de las gestiones frente a entidades de diverso orden, ámbito que hasta entonces había sido de dominio exclusivo de los representantes y los senadores.

**Figura 5. Tipo de tarea realizada**



Fuente: Elaboración propia, datos tomados de las actas de los consejos comunales 122 al 297

<sup>9</sup> Ejemplos de este tipo de casos se ven en los siguientes Consejos: Consejo Comunal No.297, Manizales-Caldas, 14 de Junio de 2010; Consejo Comunal No.283, Cúcuta-Norte de Santander, 24 de Abril de 2010; Consejo Comunal No.187, Mitú-Vaupés, 26 de Enero de 2008, solo por citar algunos casos.



El análisis de esta área también muestra que solo un 8% de las tareas consistió en la aplicación de paquetes de servicios estandarizados como eran por ejemplo los programas presidenciales como Familias en Acción y subsidios institucionalizados como Agro Ingreso Seguro (AIS). En estas tareas lo que se buscaba principalmente era agilizar la manera como se distribuían y entregaban dichos paquetes de servicios e identificar regiones en las que era necesario ampliar los programas. Un buen ejemplo de este tipo de tarea es una que se asignó en el municipio de Castilla la Nueva en el Meta y que anota que,

“... frente a la solicitud del Alcalde de la Uribe de instalar en el municipio un punto de inscripción del programa Familias en Acción, la Directora del programa informó que las inscripciones se tienen programadas a partir del 20 de septiembre y la reunión de coordinación se realizará antes de finalizar el mes de agosto” (Consejo Comunal No.175, Castilla la Nueva-Meta, 18 de Agosto de 2007).

Aquí cabe destacar que en contra de lo que se esperaba en esta investigación, el programa de Acción Social (y sus iniciativas como Familias en Acción) no figuraron tanto dentro de las tareas. Quizás lo que explica este asunto es precisamente que esta entidad tenía oficinas en 36 ciudades de Colombia (Acción Social, 2011), así como intermediarios en muchas de las administraciones municipales. En otras palabras, al contrario de los ministerios que no tenían oficinas regionales y que utilizaban los Consejos Comunales para el Presidente regionalizara su gasto, Acción Social no requería de la labor intermediadora (pero tan solo intermitente) de los Consejos Comunales para desarrollar su tarea. Igualmente, esto señala que a diferencia de la época del centralismo, en esta nueva etapa de la *interdependencia presidencialista* el gasto se regionaliza no solamente a través de las reglas de la descentralización, sino de la relación política abierta del Presidente con los mismos alcaldes, lo cual construye un orden muy diferente al anterior.

[135]

## CONCLUSIONES

Este artículo reabrió la vieja pregunta por las correas de transmisión del poder político entre la Nación y las regiones, mostrando cómo el análisis de los Consejos Comunales exploran a un Presidente que actúa no solamente como cabeza de una institución, sino como un actor que busca coordinar (y dominar) todo un terreno institucional (extremadamente fragmentado) para ejercer el poder. De esta manera el análisis de los Consejos Comunales a través del enfoque “Estratégico-Relacional” -EER- (Jessop, 1990; 2007) sirvió para trascender los análisis institucionalistas de las RIG que no teorizan adecuadamente la dimensión del poder del Estado y que por lo tanto separan tajantemente a las instituciones del análisis de la agencia política. La importancia del análisis de las relaciones y de la agencia política se hace evidente en este caso en la medida en que se muestra cómo la “descentralización realmente existente” opera no solamente a partir de un conjunto de reglas de separación, sino también de la acción concreta de agentes políticos que realizan labores de intermediación y que posibilitan el sostenimiento del pacto político que le da cierta unidad y coherencia al Estado.

En este sentido la intervención presidencial en las regiones es más que un asunto de coordinación política administrativa, pues hace parte de todo un nuevo Proyecto de Estado que busca reconstruir a la debilitada institución presidencial y al Estado en sí. Sin embargo, el tránsito de un *modelo de ejecución descentralizado* en el que el énfasis se hacía en la distribución de competencias autónomas a todos los niveles, a un *modelo de interdependencia* se hizo bajo un sistema que dependió de manera extrema de la figura y el papel de la institución presidencial. Este proceso no generó un tejido

de relaciones intergubernamentales más amplio a nivel horizontal (relaciones entre municipios y entre departamentos) o vertical (otros instrumentos más accesibles y burocratizados –en el sentido weberiano- para relacionar el nivel nacional con los municipios y los departamentos).

De esta manera la sola priorización de los Consejos y su poco interés en reflejar nuevas formas, muestra que el tránsito que se dio hacia el modelo de integración era muy dependiente de la aparición intermitente del presidente, y por lo tanto seguía siendo débil institucionalmente hablando. Lo anterior también permite especular que un modelo de RIG que dependía fuertemente de la presencia del Presidente para armar soluciones a la medida resulta difícilmente heredable para cualquier otro gobierno, en parte porque no contribuyó a institucionalizar mecanismos imparciales y burocráticos de hacer las cosas.

Esto lleva a concluir que mientras que la separación parece ser en Colombia un asunto de reglas formales, el sostenimiento de la unión se deja ver más como una cuestión sumamente informal. En este caso se observó que la Presidencia no creó unas nuevas reglas que operacionalizaran su proyecto, pues la discrecionalidad no era solo una enfermedad del sistema, sino que era el sistema en sí mismo.<sup>10</sup> Así, frente a la debilidad o subordinación de otras formas de coordinación como partidos, ejército, corporaciones o burocracias, la presidencia aprovechó este espacio para afianzar su liderazgo. De esta manera, aumentando el poder y la visibilidad del Presidente, y mejorando parcialmente la coherencia y capacidad de regionalización del nivel nacional.

Igualmente, los Consejos dejaron ver a la opinión pública en sus televisores a un presidente en acción, al contrario de la *descentralización municipalista* en la que las reglas formales, convivían con una agencia política opaca en manos de políticos regionales. Esto produjo mejoras frente a la fragmentación y la opacidad anterior, pero no resolvió el problema estructural, pues hizo a las RIG dependientes de un presidencialismo intermitente, unilateral, paternalista y mediático. Así el sistema resultaba conservador e incapaz de generar transformaciones más profundas en el sistema de gobierno local colombiano, pues para esto se requeriría de mecanismos más burocráticos, racionales y constantes, que fueran capaces de acompañar y colaborar en la superación de problemáticas de políticas concretas de la mano de los gobiernos locales.

[136]

---

<sup>10</sup> Esto a propósito de una frase similar que en los años ochenta Francisco Leal Buitrago acuñó sobre el clientelismo.

**BIBLIOGRAFÍA**

- ABAL Medina Juan M. (2009), La cooperación intergubernamental en Argentina: mejor Estado y mejor democracia, en: *Revista del CLAD Reforma y Democracia*. N.44, Junio, pp.115-144
- AGRANOFF Robert (1992), Marcos Para El Análisis Comparado De Las Relaciones Intergubernamentales, en: *Papeles de Trabajo Gobierno y Administración Pública. Serie Gobierno y Administración Local*. Madrid: Instituto Universitario Ortega y Gasset.
- BARBOSA Octavio (2007), Relaciones intergubernamentales en Colombia, en *Cuadernos de Administración/ Universidad del Valle*, N.º 36-37/ ago.-dic. 2006 ene.-jun. 2007, pp.185-221.
- CABRERO Enrique y García Rodolfo (2001), “Relaciones intergubernamentales: Algunas reflexiones para su estudio”, en: *Congreso de Investigadores en Gobiernos Locales de México (IGLOM)*. Santiago de Querétaro: México, 26 y 27 abril.
- CABRERO Enrique y Zabaleta Dionisio (2009), “¿Cómo construir una mística intergubernamental en la política social? Análisis de cuatro experiencias latinoamericanas”, en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*. (43), pp.1-22.
- CARRILLO Luz E. (2009), Financiación del desarrollo territorial, en: *Seminario Finanzas Públicas Territoriales y Sostenibilidad Fiscal*, DNP: Bogotá. Octubre 19.
- CASTRO Jaime (2007), ¿Cómo salvar a la descentralización? En: Darío Restrepo. (2007). *20 años de la descentralización en Colombia: presente y futuro*. Rinde: Bogotá.
- CINGOLANI, Mónica (2005), “Relaciones intergubernamentales y descentralización: el papel de los mecanismos formales y fiscales de coordinación en la institucionalización de procesos descentralizadores”, en: *X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Santiago, Chile, 18 - 21 Oct.
- ESPINAL Alfredo (2010), Coordinación Intergubernamental: Del Número Áureo a la Proporción Paretiana. En: *Revista Gestión Pública y Desarrollo*. Año 3(No. 31-32), pp. 1-15.
- FALLETI Tulia (2006), Una teoría secuencial de la descentralización: Argentina y Colombia en perspectiva comparada, en: *Desarrollo Económico*, 46 (octubre- diciembre),(183), pp. 317-352.
- FEDERACIÓN Colombiana de Gobernaciones (2006), *Estudio sobre el Impacto de la reforma al Acto Legislativo 01 de 2001*. Bogotá.
- GAITÁN Pilar, Moreno Carlos (1992), *Poder local: Realidad y utopía de la descentralización en Colombia*. Bogotá: IEPRI – Tercer Mundo Editores
- GUTIÉRREZ Francisco (2006), Estrenando sistema de partidos. En *Análisis Político* No.57, Mayo-Agosto, pp.106-125.
- GUTIÉRREZ Francisco (2010), *Instituciones y Territorio: la descentralización en Colombia*. En: *25 años de la descentralización en Colombia*. Bogotá: Fundación Konrad Adenauer Stiftung.
- JORDANA Jacint (2003), Las Relaciones Intergubernamentales en la Descentralización de las Políticas Sociales. En: *Conferencia organizada por la Fundación CIDOB*, Universitat Pompeu Fabra: Barcelona. 3 y 4 de abril.
- JESSOP Bob (1990), *State theory: Putting Capitalist States in their place*. Cambridge: Polity Press.
- JESSOP Bob (2007), *State Power: A Strategic-Relational Approach*. London: Polity.
- LEAL Francisco, Dávila Andres (1990), *Clientelismo: el sistema político y su expresión regional*. Bogotá, Ediciones Tercer Mundo-IEPRI.
- LEYVA Santiago (2011), Hacia un nuevo debate sobre la descentralización en Colombia: el análisis intergubernamental desde una lectura institucional. En *Revista CS*, No. 8, julio – diciembre 2011, pp. 211 – 243.
- LOSADA Rodrigo (2009), *Consecuencias de la reforma política de 2003 a nivel local – estudio de caso – Departamento de ciencia Política*, Universidad Javeriana, Documento No.5.
- MORATA Francesc (1991), “Políticas públicas y relaciones intergubernamentales”, en: *Documentación administrativa*, N° 224-225, pp. 153-166.

[137]

MALDONADO Alberto (2011), *Descentralización territorial en Colombia: situación y perspectivas de política*. Policy paper No.1. Friedrich Ebert Stiftung (FESCOL).

MEDELLÍN Pedro (2006), *El presidente sitiado: ingobernabilidad y erosión del poder presidencial en Colombia*. Bogotá: Planeta.

PIZARRO Eduardo (2002), "La Atomización Partidista en Colombia: el Fenómeno de las Micro-empresas Electorales", en: *Working Paper #292 – January 2002, Programa de Estudios Latinoamericanos*, Universidad de Princeton.

PORRAS Oswaldo (2006), La descentralización en Colombia: estado actual y perspectivas, en: Darío Restrepo (Ed.) *Historias de descentralización*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia

RESTREPO Darío (2006), Economía política de las estructuras espaciales en Colombia, en: Darío Restrepo (Ed.) *Historias de descentralización*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

ROLLA Giancarlo (2006), Las relaciones entre los niveles institucionales en los Estados Federales y Regionales: autonomía, unidad e integración. En: José Luis García y Emilia Girón (comp). *Estudios sobre Descentralización Territorial: El caso particular de Colombia*. Cadiz: Servicio de Publicaciones Universidad de Cádiz.

### Documentos en páginas web

Acciónsocial. (2011). *Directorio UTs*. (En: <http://www.accionsocial.gov.co/contenido/contenido.aspx?catID=3&conID=544&pagID=10994>) (Consultado en: 24/06/2011).

Consejería para las Regiones (2010) ¿Qué son los Consejos Comunales de Gobierno? (En: <http://www.regiones.gov.co/Es/Regiones/Paginas/ConsejosCG.aspx>) (Consultado: 14 de Noviembre de 2011).

El País (2010, Julio 4). Los consejos comunales, la mejor vitrina que tuvo Uribe. (En: <http://www.elpais.com.co/elpais/colombia/noticias/consejos-comunales-mejor-vitrina-tuvo-uribe>). (Consultado el 14 de Noviembre de 2011).

DNP (2010) Índice de desempeño fiscal. (En: <http://www.dnp.gov.co/Programas/DesarrolloTerritorial/Evaluaci%C3%B3nySeguimientodelaDescentralizaci%C3%B3n/Desempe%C3%B1oFiscal.aspx>). (Consultado el 20 de Noviembre de 2011).

Foro de Federaciones (2003) *Mechanisms of Intergovernmental Relations in Brazil*. (En: [www.forumfed.org](http://www.forumfed.org)) (Consultado el 20 de febrero de 2012).

[138]