

¿En qué proporción de las decisiones de política e inversión local en Colombia podrían participar los ciudadanos? Hacia la operacionalización de la autonomía territorial*

What is the Participation Ratio Citizens Could Have in the Policy and Local Investment's Decision-Making Processes in Colombia? Towards the Territorial Autonomy Operationalization

*Sebastián Líppez de Castro***

Recibido: 03/09/09
Aprobado evaluador interno: 29/02/10
Aprobado evaluador externo: 10/03/10

Resumen

El presente artículo analiza y contradice, en el marco del Modelo de Escogimiento Público Local, los argumentos que la “Visión Colombia II Centenario 2019” utiliza para sostener que el proceso de descentralización ha sido exitoso y que su profundización para los años venideros estará sustentada en una autonomía territorial cada vez mayor. Siguiendo el Modelo de Escogimiento Público Local, este artículo propone una operacionalización de la autonomía territorial y la posibilidad de participación ciudadana derivada de los procesos de descentralización. Los resultados muestran que durante el período estudiado 2000-2006, a pesar de un cierto o leve

Abstract

This article analyzes and corroborates, supported by the Local Public Choice Model, the “Visión Colombia II Centenario 2019” arguments used to demonstrate that the Colombian decentralization process has been successful and that its future strengthening will have place through an increasing territorial autonomy. Following the Local Public Choice Model, this paper also proposes an operationalization of the territorial autonomy and the citizen's participation in the decentralization process. The results show that during the period 2000 - 2006, in spite of a slight advance, around 75% of the municipalities have the autonomy to allocate

* Este artículo de reflexión derivado de investigación fue presentado como ponencia en la Mesa sobre Descentralización y Políticas Públicas, de la Línea de Políticas Públicas, durante el I Congreso de Ciencia Política realizado en 2008 por la Asociación Colombiana de Ciencia Política.

** Politólogo y Especialista en Gobierno Municipal de la Pontificia Universidad Javeriana. Docente de planta y Coordinador Académico de la Carrera de Ciencia Política de la misma institución. Correo electrónico: slippezz@javeriana.edu.co

avance, cerca del 75% de los municipios tienen la autonomía de decidir sobre menos del 10% de sus presupuestos, lo que contradice la posición de la “Visión Colombia II Centenario 2019” acerca del proceso de descentralización.

Palabras clave autor

Descentralización, autonomía territorial, participación ciudadana, gobierno local, escogimiento público local y “Visión Colombia II Centenario 2019”.

Palabras clave descriptor

Autonomía administrativa, descentralización administrativa, participación ciudadana, gobierno local, Colombia.

less than 10% of their budgets, which contradicts the position of “Visión Colombia II Centenario 2019” on the decentralization process.

Key words author

Decentralization, Territorial Autonomy, Citizens Participation, Local Government, Local Public Choice and “Visión Colombia II Centenario 2019”.

Key words plus

Administrative Autonomy, Decentralization in Government, Citizen Participation, Local Government, Colombia.

Presentación

Los movimientos de reforma del Estado en América Latina, durante las últimas tres décadas, han dado un rol protagónico a los procesos de descentralización y estos, a su vez, aparentemente han respondido a la intención de promover una creciente participación de los ciudadanos en la gestión de los asuntos públicos, más aún de aquellos que están directamente relacionados con las necesidades que dichos ciudadanos esperan que sean resueltas desde los propios territorios.

Sin embargo, dicha participación ciudadana, dado que se encuentra en el contexto de los procesos de descentralización, estaría revestida de un carácter particular. Esto es así en el entendido de que la descentralización se materializa en la transferencia de poder desde el nivel central hacia los niveles subnacionales de gobierno, donde el ciudadano se convierte en agente protagónico de la gestión de los asuntos públicos. Lo que supone una autonomía de los gobiernos locales cada vez mayor para decidir sobre su futuro a través de las políticas que implemente y los recursos que invierta en su territorio, como producto de un proceso político donde los ciudadanos adquieren mayores compromisos y acciones en los procesos de decisión, formulación y priorización de las mencionadas políticas y recursos.

En este sentido, parecería que, como producto de los procesos de descentralización, se estuviera impulsando un tipo específico de participación ciudadana directamente relacionada con la posibilidad de que los ciudadanos intervengan cada vez más en los procesos de identificación de las necesidades a resolver, en las decisiones de política pública y, por consiguiente, en la priorización del gasto público.

Evidentemente, la participación ciudadana en la gestión pública puede adelantarse en los diferentes momentos o etapas de las políticas públicas y en formas diversas. Podríamos sostener que, desde la forma más básica de participación política, el voto, ya hay una incidencia sobre las políticas públicas por parte de los ciudadanos al elegir, más allá de candidatos, paquetes de programas que suponen la atención de diferentes problemáticas sociales a través de diversas opciones de políticas públicas y por consiguiente, diferentes prioridades de inversión. Que, adicionalmente, con el tiempo se ha vinculado a la ciudadanía en los procesos de implementación donde ya no solo se le ve como sujeto o población objetivo de dicha implementación, sino que se le puede incluso hacer parte activa de la misma. También, que el ciudadano puede y debe ir más allá en su intervención en la gestión pública al realizar ejercicios de control social a la gestión de los gobiernos locales y más aún a la implementación de políticas y programas —donde sobresalen ejercicios como los de las denominadas veedurías ciudadanas—, que adicionalmente, está llamado a fiscalizar el uso de los recursos públicos, por lo que puede convertirse además, en un agente evaluador de la gestión. Y aunque las mencionadas alternativas o posibilidades de intervención ciudadana en la gestión pública revisten la

mayor importancia y, por supuesto, se potencian en el contexto de la descentralización, podrían o no darse en dichos contextos.

Esto es así porque, si bien es posible elegir gobernantes a través del voto, ello no supone *per se* la posibilidad de que dichos gobernantes cuenten con la autonomía para resolver las demandas ciudadanas en sus territorios ni que vinculen de manera resuelta a la ciudadanía en los procesos de decisión de política y gasto públicos. Porque si bien los ciudadanos pueden y de hecho cada vez más participan de manera activa y no solo como sujetos de políticas y programas en su implementación, ello no implica que dichas políticas y programas se deriven de decisiones en las que los ciudadanos hayan participado directamente. Igualmente, es posible realizar ejercicios de control social a la gestión de los gobiernos y al gasto público, pero ello tampoco supone que el control realizado se adelante sobre una gestión y un gasto definido autónomamente por los gobiernos locales y producto de un proceso en el que la ciudadanía haya participado decididamente.

De allí que se reitere que, en el marco de los procesos de descentralización, la participación ciudadana suponga un carácter especial o presuma una forma particular de participación, la cual permite a la ciudadanía tomar parte activa en el proceso de identificación de necesidades por resolver, de decisión y formulación de las políticas públicas para atenderlas y, consecuentemente, de priorización del gasto para adelantar los programas y proyectos que de estos ejercicios se desprendan y, más aún, de contar con la autonomía para resolver esos problemas sociales; lo cual, de darse, supone la participación ciudadana en procesos de implementación, control y evaluación de la gestión pública donde tienen mucho mayor interés por haber sido parte activa en su procesos de identificación, formulación y decisión.

En este sentido, la participación ciudadana en estos momentos –identificación de necesidades, formulación y decisión–, se convierte en característica, particularidad y condición para la descentralización, más que la participación en otros momentos o procesos de la gestión pública, tal como se describió antes. De allí que suscite especial interés indagar sobre los avances o retrocesos que, en este tipo particular de participación, se han dado en los últimos años, más aún en tratar de cuantificar esos posibles avances o retrocesos, ya que, consecuentemente, podrían darnos luces sobre el estado de los procesos de descentralización.

Sin embargo, las posiciones encontradas entre quienes, por una parte, sostienen que el proceso de descentralización, particularmente en el caso colombiano, se encuentra cuando menos inacabado, e incluso afirman que lo que se ha presentado en los últimos años es un proceso de recentralización, frente a quienes por el otro, aseguran que el proceso va por buen camino y que se sustenta en la cada vez mayor autonomía territorial, sugiere, por lo menos en principio, o que no parecen existir acuerdos definitivos sobre

lo que significa el proceso descentralizador, o que cada analista le atribuye objetivos diferentes y, por tanto, que suele caracterizarlo e incluso medirlo en formas variadas; o que las lecturas sobre las mismas realidades o situaciones son también distintas.

Así las cosas, no son pocos los análisis que desde diferentes ópticas han coincidido en cuestionar el proceso descentralizador en Colombia, autores y entidades como Garay (2003, p. 37), Restrepo y Cárdenas (2003, p. 62), Lara (2003, p. 193), GTZ y FESCOL (2003, pp. 9-13) y Castro (1998); han argumentado, entre otras, que la descentralización política no ha estado acompañada de una descentralización económica y financiera, que hay gran disparidad entre el ser y el deber ser, entre lo consagrado constitucionalmente y lo que se ha llevado a la práctica, que algunos sectores políticos han querido llevar el proceso descentralizador a sus justas proporciones para recuperar el poder perdido al ser distribuido en el territorio, que la distribución de competencias entre los niveles de gobierno no atiende a las características y necesidades de cada territorio, que la inexistencia de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT) ha abierto un escenario confuso y propicio para, además, generar duplicidad de competencias, que las dinámicas de la globalización hacen que los territorios sean cada vez más vulnerables a las influencias de la economía internacional, que se requiere un papel cada vez más protagónico de los gobiernos locales en los procesos de integración regional –incluso de carácter supranacional–, que los recursos propios de las entidades territoriales son los menos dinámicos y que, en general, la autonomía local está cada vez más cuestionada gracias al creciente control del nivel central.

Mientras que, de otro lado, llama fuertemente la atención que, en el contexto de esta confluencia de cuestionamientos al proceso descentralizador, la “Visión Colombia II Centenario 2019” (Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible. Departamento Nacional de Planeación, 2007), apoyada particularmente en algunos análisis comparados, valore positivamente sus avances y, más aún, resalte la aparente cada vez mayor autonomía territorial como uno de los elementos centrales para justificar su posición, precisamente por ser este el asunto que más ha sido criticado a la hora de analizar el proceso en el caso colombiano.

De allí que se haga pertinente aportar análisis que revisen los supuestos utilizados por quienes defienden una y otra posición. Estudios tendientes a clarificar lo que han entendido los diversos analistas por descentralización, cuáles han sido sus objetivos en el caso colombiano, los argumentos que les han permitido llegar a sus conclusiones e incluso las maneras en que han medido las diferentes variables que permitirían saber o determinar el grado de profundización del proceso descentralizador.

Además, en el contexto de la mencionada controversia sobre los avances del proceso y, por tanto, ante las posibles distorsiones de algunos de los autores sobre su definición, sus componentes, las variables que la determinan y la manera de medirlas u observarlas;

es preciso contrastar esas interpretaciones con la idea misma de descentralización, lo que significa e implica, con el papel que en este proceso juega la autonomía territorial y la participación ciudadana en las decisiones de política y gasto públicos, así como con la manera en que se pudiera observar o medir.

Precisamente esa es la motivación del presente texto, por lo tanto, se escogerá uno de los mencionados actores en controversia o uno de los análisis del proceso descentralizador colombiano para revisarlo y de cierta manera dialogar con él, entender su concepción de descentralización y la manera en que concluye que esta se basa en una cada vez mayor autonomía de las entidades territoriales, así como la forma o los criterios en que ha medido el avance o grado de profundización del proceso descentralizador y este será justamente la citada Visión Colombia: 2019.

Sin embargo, antes de ello, es preciso definir la descentralización misma, identificar lo que es y lo que no es, hacer una apuesta por su conceptualización alrededor de la participación ciudadana en los momentos particulares que se han mencionado previamente, así como la de la autonomía territorial, las cuales aquí se enmarcarán en el denominado Modelo de Escogimiento Público Local y, por tanto, en los planteamientos del profesor alemán Richard Musgrave. Desde esta perspectiva entonces, es de gran importancia la referencia a la denominada escuela del Federalismo Fiscal, donde se destacan autores como Tibout, Ostrom, Warren y Oates, los que, sin embargo, dados los alcances y propósitos de este texto no se abordarán.

Adicionalmente, y partiendo del reconocimiento que el conjunto de elementos que rodean o hacen parte del proceso descentralizador, sugiere que el ejercicio de abordarlo es complejo y que sus problemas, dificultades y aciertos atienden a un carácter estructural en el diseño de las instituciones colombianas; pero siendo conscientes del escaso tiempo y espacio para este ejercicio, este texto procurará focalizar el análisis sobre la variable fiscal y, por tanto, la posibilidad de intervención o participación ciudadana en la definición y priorización del gasto público, entre otras cosas porque, como se verá, es un asunto central en la discusión. Lo que no quiere decir que, reitero, se desconozcan otras aristas del fenómeno como la discusión en torno al número y las características de los niveles de gobierno, la distribución de competencias, el control desde el nivel central, entre otros.

De hecho, abordar el asunto fiscal está atravesado por todos estos elementos, su relación con la distribución de competencias, con el control tanto desde el centro como desde el ciudadano al manejo, precisamente, de los recursos y demás, es directo. De allí que todos estos asuntos estarán alrededor del tema fiscal y presentes constantemente en el análisis.

Ahora bien, de acuerdo con los planteamientos del Modelo de Escogimiento Público Local, se entenderá como problema fundamental el asunto de la autonomía territorial,

por lo que la concentración en el análisis fiscal se hará en función de una definición y, más aún, de una discusión sobre la posibilidad de operacionalizar la autonomía territorial a partir de la revisión del asunto de los recursos públicos, particularmente de la proporción de estos sobre la que los ciudadanos podrían participar para definir su orientación.

Así las cosas, y como se explicará detalladamente más adelante, esta intención de operacionalizar la autonomía territorial a partir de la variable de los recursos, necesariamente ve limitada su aplicación desde una perspectiva cualitativa o incluso casuística, que por su naturaleza implicaría volver sobre el análisis estructural al proceso descentralizador que, como se dijo, no es objeto de este texto. En tal sentido, lo que se explorará es la posibilidad de establecer una relación de carácter cuantitativa entre recursos y autonomía, la que a su vez supone un espacio de participación ciudadana.

En tal sentido, el propósito fundamental del presente texto es el de revisar los argumentos sobre los que la Visión Colombia: 2019 se basa para calificar de manera positiva el proceso de descentralización en Colombia a la luz de los planteamientos del Modelo de Escogimiento Público Local y, particularmente, de la definición, en el marco de dicho modelo, de la autonomía territorial, entendida esta en función de su relación con los recursos. Por lo que la concentración del análisis estará en el contexto de la denominada descentralización fiscal, sin desconocer que la complejidad del asunto implicaría revisar otras de sus aristas.

De tal suerte, se contrastarán las mediciones que en materia fiscal sustentan las conclusiones de la Visión respecto a la autonomía territorial frente a los planteamientos del Modelo de Escogimiento Público Local. Además, se apostará de entrada que este no será un encuadre perfecto y que, por tanto, la manera en que se relacionan autonomía y recursos no se compadece con los supuestos del Modelo, por lo que, de comprobarse ello, se buscará proponer una medición de la autonomía territorial asociada fundamentalmente al ámbito de los recursos propios que, desde el punto de vista cuantitativo, corrobore o desmienta los avances que la Visión alude al proceso de descentralización en Colombia. Es decir, una medición que efectivamente esté asociada a la autonomía, como espacio de capacidad de ciudadanía y gobiernos locales para decidir sobre la política e inversión local, desde lo planteado en el Modelo de Escogimiento Público Local.

La utilidad de la medición propuesta estará precisamente, en comprender la lectura hecha por la Visión al avance descentralizador en Colombia, cómo la está concibiendo y si, efectivamente, su afirmación en la cada vez mayor autonomía territorial tiene fundamento. Más aún, podría facilitar la comprensión acerca de las propuestas de la Visión para fortalecer la autonomía, así como la forma de medir ese avance, por lo que podría valorarse lo acertado o no de dichas propuestas. Además, permitiría confirmar las sabidas y perceptibles diferencias en la autonomía entre unos y otros territorios.

De acuerdo con lo anteriormente expuesto, se partirá de una aclaración por negación de la descentralización, es decir, se conceptualizará lo que no es, que acá se definirá como el Modelo de Principal–Agente; posteriormente se establecerá lo que es la descentralización, como se dijo antes, asociado al Modelo de Escogimiento Público Local, donde se buscará atender especialmente el asunto de la autonomía territorial, entendida además en su relación con los recursos para, posteriormente, contrastar esos planteamientos con lo propuesto en la Visión Colombia: 2019 y, de no encontrar una relación entre el Modelo y la Visión, se propondrá y realizará una medición que efectivamente corresponda a los postulados del mencionado Modelo.

1. El Modelo de Principal–Agente

Para abordar lo que significa e implica la descentralización, es preciso empezar por saber lo que no es, es decir, definirla por negación. De allí que se describa el Modelo de Principal–Agente, que responde a lo que no es la descentralización.

Este modelo de gestión, organización, distribución del poder, control y acción pública, supone una relación contractual entre un principal y un agente para que este último adelante una tarea determinada en la cual ambos tienen intereses pero no poseen todas las condiciones para adelantarla por separado, por lo cual intercambian ventajas que el otro no tiene, tales como recursos, cercanía al lugar de ejecución del proyecto, entre otros. De tal manera que, por ejemplo, se facilite la implementación de políticas globales sin que el principal tenga la necesidad de adelantarla directamente (Dirección de Desarrollo Territorial. Departamento Nacional de Planeación, 2002, pp. 16-17).

El éxito del modelo depende, entre otras cosas, de que los intereses sean compartidos tanto por el principal como por el agente, del funcionamiento de los incentivos y sanciones, así como de la fluidez de la información y la claridad sobre los derechos de propiedad de unos y otros, tal como lo explica Wiesner (1997, pp. 129-133).

Ahora bien, entendiendo el modelo en la organización territorial colombiana, lo que se puede interpretar es que el modelo supone que el principal –el gobierno central– dicta las políticas, prioriza el gasto, transfiere recursos con usos condicionados precisamente para adelantar políticas globales y controla el uso de dichos recursos. En consecuencia, el agente –las entidades territoriales– ejecuta las órdenes de los niveles superiores de gobierno e informa sobre ello. Como se evidencia, el papel de los ciudadanos en el marco de este modelo es absolutamente pasivo, simplemente recibe lo que ha sido planificado desde el centro y ejecutado desde lo local. No ha participado en alguna de las etapas de la política –excepto por el hecho de que pueda ser objeto de ella.

Adicionalmente, debe resaltarse que, bajo este modelo, el único actor pasivo no es el ciudadano, sino que también lo es el gobierno local al tener como propósito fundamental la eficiencia en la prestación de los servicios públicos bajo la presión del gobierno central,

con una estricta supervisión del mismo y con un férreo control de las transferencias financieras, con lo cual, el rol de dichos gobiernos locales es reducido al papel de una sencilla “agencia”. Es decir, su papel es pasivo frente a la solución de los problemas locales ya que, precisamente, carece de autonomía y funciona como una simple agencia del gobierno central que hace sus tareas en el territorio.

Se resalta la carencia de autonomía dado que, debe recordarse que lo transferido son unos recursos para adelantar unas tareas determinadas previamente desde el nivel central, es decir, en ningún momento se traslada el poder para decidir sobre el uso de esos recursos. De tal suerte que, este modelo podría ser asimilable a la desconcentración o la delegación, ya que el elemento fundamental de la descentralización, es decir la autonomía de los gobiernos locales, asociada a la posibilidad de resolver las demandas de sus ciudadanos sin la subordinación a otras instancias de gobierno no se da, porque la decisión sobre el gasto sigue estando en manos del nivel central o de otras instancias de gobierno, más allá de que las inversiones o las ejecuciones realizadas con los recursos públicos se hagan en el nivel local.

Pero además, y esto es de la más alta importancia, es preciso resaltar que la denominada descentralización política no riñe con el Modelo de Principal–Agente dado que la elección popular de autoridades locales no implica necesariamente que, al ser elegidas, puedan tomar decisiones sobre el destino y manejo de los recursos públicos, simplemente son elegidas y deben actuar sobre la lógica de ser agentes del nivel central en el territorio, es decir, son electos popularmente pero no necesariamente son autónomos.

De allí que algunos confundan la descentralización con la sola elección popular de autoridades pero, como se ha visto, lo que implica es la capacidad de tomar decisiones, sin la subordinación a otras instancias de gobierno y tendientes a resolver los problemas de la ciudadanía a través de la asignación del gasto. Por lo que elegir autoridades no es descentralizar, es un paso, una condición necesaria pero no suficiente. En el marco de este modelo entonces, se pueden elegir popularmente juiciosos agentes que ejecutarán en los territorios las políticas globales del nivel central.

2. La descentralización o el Modelo de Escogimiento Público Local

Por su lado, el Modelo de Escogimiento Público Local parte del cuestionamiento de la planificación y asignación de recursos para la solución de problemas ciudadanos desde el nivel central, donde un planificador omnisciente conoce todas y cada una de las necesidades y demandas de los ciudadanos a lo largo y ancho del territorio. Ejercicio en el que la revelación de las necesidades y prioridades de los individuos no necesariamente responde de manera acertada a lo que efectivamente los ciudadanos desean, esperan o necesitan; por lo que plantea, desde la aplicación de la economía neoclásica al campo

de la política, que la revelación de preferencias podría ser lo más fielmente posible de hacerse en el escenario mismo de dichas necesidades, es decir, en el territorio.

En este sentido, lo que se propone es que los supuestos de la economía se aplicarían al escenario político local donde, producto de un proceso político de oferta y demanda, los gobiernos locales proveen bienes y servicios para satisfacer las demandas de sus ciudadanos, de tal manera que, como consecuencia, se establezca una relación directa entre los beneficios recibidos y los costos de proveer (los). (Dirección de Desarrollo Territorial. Departamento Nacional de Planeación, 2002, pp. 16–17).

De allí que el rol ciudadano sea protagónico en el marco del Modelo ya que, además de pujar en el mercado político local para revelar sus preferencias a través de su voto y otros mecanismos, participa de los ejercicios impositivos locales con compromiso y responsabilidad, para finalmente ver sus demandas resueltas por parte de los gobiernos locales. Además, se ve obligado a realizar el debido control ciudadano al manejo de los recursos locales de los que ha participado como aportante en su recaudo.

El modelo parte de dos supuestos fundamentales: el primero de ellos, es que se de ese proceso político de revelación de preferencias y el segundo, que exista la capacidad de resolver las demandas realizadas, es decir, que se cuente con la autonomía para adelantar las acciones necesarias que den como resultado la satisfacción de las demandas reveladas en el proceso político. Se esgrimen entonces, un argumento económico y uno político a favor del modelo: el argumento económico tiene que ver con la posibilidad de revelar, lo más fielmente posible, las prioridades ciudadanas; mientras que el argumento político, hace alusión a la posibilidad de ganar en términos de gobernabilidad y legitimidad producto de la participación de los ciudadanos en la priorización de las políticas y, por tanto, del gasto a realizar. Aunque debe advertirse que dicha gobernabilidad depende del interés real de los ciudadanos por participar en los procesos de revelación, recaudación, priorización y control, así como de la capacidad de los gobiernos locales para convocar a los ciudadanos a participar en estos procesos (Wiesner, 1995, pp. 39–42).

De allí que el asunto de la autonomía local, es decir, y como lo explica Sagawe (2004), el poder de los ciudadanos para definir su propio destino en asuntos locales sin depender de un poder superior que no tiene que ver con el desarrollo local, o en otros términos, la capacidad de responder a las demandas ciudadanas sin la subordinación a otras instancias de gobierno, es absolutamente central para el modelo pues sin ella no se entendería que el proceso de revelación de preferencias se pudiera dar y, más aún, que tuviera como consecuencia su satisfacción, ni que los ciudadanos encuentren incentivos para participar con todos los roles que bajo el modelo adquieren como electores, contribuyentes, decisores y controladores.

Ahora bien, en consonancia con lo anteriormente expuesto y de acuerdo con los planteamientos del profesor Alemán Richard Musgrave (1983), el nivel local de gobier-

no es el más indicado para realizar la función de provisión o asignación de la hacienda pública, siempre que las necesidades sean también locales, mientras que las funciones de estabilización macroeconómica y redistribución parecieran encontrarse mejor en manos del nivel central.

Sin embargo, la influencia de los gobiernos locales en indicadores macroeconómicos como el empleo, así como la creciente vulnerabilidad de los territorios frente al mercado y su necesidad de afrontar procesos tendientes al desarrollo económico de sus territorios en el contexto de la globalización, demandan de dichos gobiernos un rol cada vez más protagónico que incluso lleva a replantear la distribución musgraveniana de las funciones presupuestarias o de hacienda pública, tal como lo plantean autores como Jorge Iván González (2004, pp. 19–23).

3. La Visión Colombia II Centenario: 2019

Ahora bien, una vez definido lo que es y lo que no es descentralización, así como señalado lo trascendental de la autonomía territorial en el modelo de Escogimiento Público Local o la descentralización misma, a continuación se revisará el diagnóstico que la Visión Colombia II Centenario: 2019 hace del proceso descentralizador en nuestro país, todo con el propósito de contrastar lo propuesto en el Modelo, con lo planteado en la Visión, particularmente lo que tiene que ver con lo que la Visión concluye acerca de la autonomía territorial, así como los argumentos que en materia fiscal esgrime como fundamento de su conclusión.

Debe recordarse entonces, que la Visión parte de valorar positivamente el proceso de descentralización en Colombia, dado que se ha avanzado en otorgar a las entidades territoriales un elevado grado de autonomía en el manejo de recursos propios, la apropiación de las responsabilidades correspondientes a cada nivel territorial y el mejoramiento de los indicadores sociales, particularmente los relativos a educación y salud. Se reconoce también, que superar las brechas interregionales requiere apoyo fiscal desde el centro (Dirección de Desarrollo Territorial. Departamento Nacional de Planeación, 2007, pp. 1–3).

Reconoce además, la necesidad de promover la creación de instrumentos formales de carácter departamental y regional para planear el ordenamiento físico territorial, el impulso que deben tener las figuras de organizaciones administrativas flexibles que trasciendan los límites de los territorios a través de las diferentes alianzas y estrategias de asociatividad de los Municipios, con el propósito de incidir positivamente en el desarrollo económico regional y subregional, la urgencia en estimular la concertación en la formulación de políticas públicas regionales, el desafío de superar las disparidades regionales, así como la tarea para mejorar la eficiencia y transparencia en el manejo de los recursos públicos. Todo lo cual reflejará una mayor calidad de vida y gobernabilidad.

A partir de las fortalezas y retos, la Visión plantea un proceso de consolidación de los avances en el proceso de descentralización a la luz de dos principios:

- Una descentralización eficaz.
- Un ordenamiento territorial flexible.

En este sentido, propone una serie de metas, las cuales son:

- Definición clara de competencias.
- Sostenibilidad fiscal.
- Gestión pública participativa.
- Gestión territorial orientada a resultados.
- Ordenamiento flexible en función del desarrollo territorial.

Acerca del proceso, el documento resalta que este se ha enfocado en dos asuntos fundamentales: la eficiencia y equidad en la prestación de servicios públicos y la participación ciudadana en los asuntos públicos. Y justifica el supuesto avance o éxito del proceso descentralizador en Colombia sobre la base de estudios comparados que miden el grado de descentralización como el porcentaje de ingresos y gastos del total nacional que corresponden a los niveles territoriales por una parte, (*Esquema Prud'homme* convencional) (Dirección de Desarrollo Territorial. Departamento Nacional de Planeación, 2007, p. 5) al tiempo que reitera el avance en el proceso, también de manera comparada, gracias a un índice basado en los siguientes criterios: elecciones de alcaldes y gobernadores, atribuciones tributarias y responsabilidades de ejecución del gasto de los niveles territoriales, automaticidad, libre asignación de las participaciones y control al endeudamiento territorial (Daughters y Harper) (Dirección de Desarrollo Territorial. Departamento Nacional de Planeación, 2007, p. 6).

En general, se valora positivamente el avance en la cobertura en la prestación de diferentes servicios públicos, pero se advierte sobre la necesidad de superar la disparidad regional en el acceso a dichos servicios. Mejorar la eficiencia y la equidad del gasto se convierten en objetivos prioritarios a alcanzar a través del fortalecimiento de la gestión pública territorial.

Respecto a la descentralización fiscal, entendida como la composición del financiamiento de las competencias transferidas, el documento aborda los asuntos de la tributación territorial, las transferencias intergubernamentales y las regalías. Frente al primer aspecto, señala que la Nación sigue concentrando más del 80% de los ingresos tributarios totales, recalca la acentuada desigualdad en el recaudo de recursos propios entre niveles de gobierno, así como entre departamentos y ciudades; destaca que el 90% de los recaudos

de los Municipios se concentró en los impuestos de Industria y Comercio, el Predial y la sobretasa a la gasolina. Además, se reconoce que el aumento del gasto está asociado al incremento de las transferencias y al esfuerzo fiscal de algunas ciudades. (Dirección de Desarrollo Territorial. Departamento Nacional de Planeación, 2007, pp. 12–13). Por otra parte, se observa el impacto de la descentralización fiscal en dos perspectivas:

- Provisión de servicios sociales y el aumento de su cobertura.
- Ajuste fiscal.

Para el 2005, según la Visión, los planes indicativos permiten concluir que se obtuvo un promedio de 82.3% de eficacia en cumplimiento de las metas propuestas en los Planes de Desarrollo. Mientras que se resalta la ineficiencia en la gestión dado que, de acuerdo con los recursos con que contaban, lo Municipios hubieran podido alcanzar mayores niveles en matrículas, agua potable y afiliados al régimen subsidiado de salud (Dirección de Desarrollo Territorial. Departamento Nacional de Planeación, 2007, p. 36). Finalmente, en esta primera parte de diagnóstico, el documento describe y resalta algunas experiencias de asociatividad municipal o regional.

Así las cosas, el documento propone un camino que permita fortalecer los avances existentes en el proceso de descentralización, así como enfrentar los retos que él plantea. De tal suerte, se propone que:

Para 2019 el país habrá consolidado una política de descentralización y ordenamiento territorial que promueva la autonomía territorial, clarifique la distribución de competencias, asigne recursos de manera equitativa y eficiente... (Dirección de Desarrollo Territorial. Departamento Nacional de Planeación, 2007, p. 55).

Para lo cual se propone adelantar acciones bajo dos principios fundamentales:

- Descentralización más eficaz, basada en mayor autonomía y capacidad de autodesarrollo de las Entidades Territoriales y en una mayor claridad en la definición de competencias y recursos que garanticen una mejor provisión de bienes y servicios a los ciudadanos.
- Ordenamiento territorial flexible.

Respecto al primero de ellos, plantea que se logra con:

- Una gestión pública orientada a resultados.
- Un esquema de rendición de cuentas.

Y en general, se propone las siguientes metas para alcanzar dicha visión:

Meta 1: distribución de competencias, promover la promulgación de un Estatuto de la descentralización para establecer claramente la distribución de competencias y recursos. De tal suerte, que el Municipio se convierta en el ejecutor por excelencia, promotor del desarrollo y la participación, el mejoramiento de las condiciones sociales y culturales de sus habitantes, así como de la prestación de los servicios públicos. Esto a través de la reducción del porcentaje de recursos orientados a la cofinanciación o, por lo menos, procurando su focalización hacia los municipios que no reciben regalías y tienen pocos recursos propios. La formulación de un programa de ajuste que fomente la concentración de los presupuestos en las competencias de cada nivel de gobierno para evitar la duplicidad de esfuerzos.

Meta 2: sostenibilidad fiscal. Procura armonizar y garantizar la relación entre competencias y recursos. Para ello, buscará que en 2019 los Municipios y Departamentos participen con el 25% del total nacional de la tributación. Además, el 70% de las entidades territoriales cumplirán los límites de gasto y todas serán viables de acuerdo con la evaluación del desempeño de DNP. Además, y de acuerdo el Acto Legislativo 04 de 2004, los municipios con menos de 25.000 habitantes tendrán recursos para libre inversión.

Meta 3: gestión pública participativa.

Meta 4: gestión pública orientada a resultados. Aumento del control en el manejo de recursos al Sistema General de Participaciones y cada vez mayores competencias al alcanzar coberturas.

3. La Visión Colombia: 2019 y el Modelo de Escogimiento Público Local

A partir de la rápida revisión realizada a la Visión en el apartado anterior, es posible señalar varios elementos que se deducen de su análisis.

El primero de ellos tiene que ver con los objetivos de la descentralización misma, asociados directamente con la concepción de descentralización que le subyace. En tal sentido, se evidencia que la preocupación en torno al tema de la prestación de servicios es fundamental, no en vano se destaca, por ejemplo, el mejoramiento de los indicadores sociales, particularmente en educación y salud. Pero se cuestiona también cierta ineficiencia dado que, de acuerdo con los recursos con que se contaba, las metas no estuvieron a la altura de lo esperado en términos de la afiliación al régimen subsidiado de salud, matrículas y agua potable.

Pero recordemos que la financiación de sectores como los mencionados antes está articulada a las transferencias de uso condicionado por parte del nivel central, por lo que la decisión sobre el gasto de estos recursos no corresponde a las autoridades locales, ni tampoco su orientación se debe a un proceso político de revelación de preferencias

donde el actor fundamental es el ciudadano, también elector y contribuyente. Por el contrario, la ejecución de los recursos en estas materias corresponde a las decisiones que se tomen desde el nivel central. Y su ejecución se da, por tanto, en el contexto de la implementación de una política global. De allí el cada vez mayor control al uso de estos recursos, a la cuidadosa ejecución que el nivel local haga de ellos de acuerdo con las orientaciones del centro. En este sentido, no deben perderse de vista los recientes desarrollos normativos al respecto: el Acto Legislativo 04 de 2007, la Ley 1176 del mismo año y el Decreto 028 de 2008, entre otros. Donde, además, se desarrolla el sistema de seguimiento, evaluación y control al uso de los recursos del Sistema General de Participaciones como manifestación del control que el nivel central hace a la gestión de las administraciones locales con respecto a los recursos transferidos.

Por lo que las apreciaciones que al respecto hace la Visión parecieran corresponder más a la implementación de un modelo de tipo Principal–Agente que a uno de Escogimiento Público Local. Es decir, esos indicadores no necesariamente constituyen un reflejo de la autonomía territorial sino que, por el contrario, son la expresión del desempeño que, como agencia del gobierno central en los territorios, han venido desarrollando las administraciones municipales.

Es entonces, un éxito o un fracaso en la implementación de una política global dictada desde el centro –aunque sea ejecutada desde lo local–, no atribuible a la “descentralización” desde el punto de vista del Modelo de Escogimiento Público Local. Por otra parte, se justifica el avance del proceso descentralizador en análisis comparados que miden el grado de descentralización como el porcentaje de ingresos y gastos del total nacional que corresponden a los niveles territoriales, frente a lo que debe precisarse que ese porcentaje de ingresos y gastos tampoco refleja necesariamente la autonomía de los gobiernos locales para responder a las demandas ciudadanas. Primero, porque como la misma Visión reconoce, el aumento del gasto está asociado, por una parte, al esfuerzo fiscal de algunas ciudades, pero por otra, también al incremento de las transferencias. De tal suerte que, como se vio a propósito del asunto de estas últimas, no toda la ejecución de recursos que hacen los niveles locales obedece a decisiones que sean fruto de la revelación de preferencias de sus ciudadanos, ni tampoco todos sus ingresos están asociados a la participación de sus ciudadanos en el recaudo.

Así, aunque varíe la participación de los niveles subnacionales en los ingresos y gastos nacionales, dicha variación puede responder a cambios que, desde el nivel central, se tomen sobre los montos transferidos o de los cuales participan los territorios. De allí que, mayores ingresos y gastos no garanticen una mayor descentralización porque no necesariamente corresponden a mayores recursos sobre los que las autoridades locales y ciudadanos puedan decidir su ejecución para responder a las demandas y necesidades

sociales. Así, un incremento en los ingresos y gastos puede simplemente responder a mayores transferencias del nivel central que, dado su condicionamiento y control, no harían más que fortalecer los recursos para el desarrollo de políticas globales sobre las que las administraciones locales vuelven a jugar el rol de agencias que ejecutan unos recursos sobre los que se ha decidido en otros niveles de gobierno.

Es decir, en la doble tarea de los gobiernos locales de responder tanto a lógicas verticales como a lógicas horizontales, no toda la acción gubernamental en los niveles subnacionales se debe al ejercicio de su autonomía, sino que esta se asocia fundamentalmente a la porción de recursos sobre los que puede decidir su uso para satisfacer las demandas locales, es decir, los recursos propios. De allí, que no se pueda concluir sobre una mayor o menor autonomía territorial a partir de una mirada global de los ingresos y gastos, sino que debiera concentrarse, precisamente, sobre el porcentaje que, efectivamente, pueda orientar a solucionar lo demandado por sus ciudadanos.

Por otra parte, como se mencionó anteriormente, la Visión también acude a otros análisis comparados que tienen como fundamento un índice basado en los siguientes criterios: elecciones de alcaldes y gobernadores, atribuciones tributarias y responsabilidades de ejecución del gasto de los niveles territoriales, automaticidad y libre asignación de las participaciones y control al endeudamiento territorial; para sustentar su afirmación de la creciente autonomía territorial. Sin embargo, y aunque el análisis de los tres últimos elementos puedan efectivamente darnos algunas luces sobre la capacidad de responder a las demandas locales sin la subordinación a otras instancias de gobierno, ciertamente el primer criterio no. Y es así porque, como se explicó previamente, la sola elección popular de autoridades locales —o lo que se ha denominado como descentralización política—, no da cuenta de la autonomía territorial, por lo que es posible que se elijan dichas autoridades en el contexto de un modelo como el de Principal–Agente.

Ahora bien, dicha elección es un avance cualitativo en los procesos de descentralización pero no representa por sí sola la posibilidad de responder autónomamente a la revelación de preferencias de los ciudadanos y lo cierto es que, dado que en Colombia existe una tradición de elecciones locales que data de finales de la década de los años 80 del siglo anterior, por lo menos para el caso de los Municipios, el peso de este elemento a la hora de obtener el indicador propuesto en el estudio de Daughters y Harper que referencia la Visión Colombia: 2019, tiene una gran incidencia en el puesto final que ocupa nuestro país a nivel regional.

Más aún, al tener en cuenta que este elemento se implementó de manera posterior en otros países andinos o que persiste la presencia de algunas autoridades locales nombradas desde el nivel central como en el caso chileno, por lo que no es de extrañar la

buena calificación colombiana al respecto. Pero se reitera que, a pesar de ello, la elección popular por sí misma no da cuenta de la autonomía territorial.

Finalmente, recordemos que la Visión propone que, en aras de posibilitar la sostenibilidad fiscal de las entidades territoriales, se buscará armonizar y garantizar la relación entre competencias y recursos. Por lo que se pretende que en el año 2019 los Municipios y Departamentos participen con el 25% del total nacional de la tributación. Asimismo, el 70% de las entidades territoriales cumplirán los límites de gasto y todas serán viables de acuerdo con la evaluación del desempeño de DNP. Además, los municipios con menos de 25.000 habitantes tendrán recursos para libre inversión. De lo que podemos concluir que efectivamente se reconoce que la expresión de la autonomía recae sobre aquellos recursos sobre los que las entidades territoriales pueden decidir su orientación con el fin de responder a las demandas locales porque su aumento en la participación de la tributación, dada la naturaleza de los recursos propios de las entidades territoriales –tributarios y no tributarios, impuestos, tasas, contribuciones y multas– sí incidiría en una mayor autonomía.

4. ¿Cómo medir entonces la autonomía territorial desde el punto de vista fiscal?

Una vez realizado el análisis y visto que las maneras de medir la autonomía territorial a partir de algunos indicadores asociados al tema fiscal, como el del porcentaje de participación en los ingresos y gastos nacionales por parte de los gobiernos locales, no son suficientes o no encuadran en el contexto del Modelo de Escogimiento Público Local, es preciso proponer una alternativa de medición que corresponda de una mejor manera con el concepto de autonomía derivado del modelo expuesto.

Así las cosas, la descentralización, pero particularmente la autonomía territorial como expresión de esta, se ha asociado frecuentemente a los recursos propios. Por un lado, porque la naturaleza de los recursos sobre los que las autoridades locales tienen la capacidad de decidir es la que corresponde a ellos y, por otra, porque esos son los recursos sobre los que los ciudadanos de los territorios han participado del recaudo y tienen la posibilidad de incidir en ejercicios de priorización y control del gasto, lo cual no ocurre con otros recursos como los transferidos, dado el condicionamiento o la orientación previa que se hace de ellos desde niveles superiores de gobierno.

Luego, la autonomía territorial responde a esa porción de los recursos que se manejan sobre la cual se pueden tomar decisiones sin la subordinación a otras instancias de gobierno, tendientes a satisfacer demandas ciudadanas producto del proceso político de revelación de preferencias. De allí que, en el marco de las regulaciones colombianas sobre los recursos a los cuales tienen acceso las entidades territoriales, esta sólo corresponda a los denominados recursos propios o endógenos.

La jurisprudencia al respecto ha sido amplia y reiterativa¹ al fallar en favor de la determinación y control del gasto desde el nivel central para aquellos casos en que los recursos sobre los que se esté tomando la decisión no sean de propiedad del territorio. Mientras que, por el contrario, en el caso de los denominados recursos endógenos, ha manifestado la corporación constitucional que son la expresión de la autonomía territorial, excepción hecha del límite de los ingresos corrientes de libre destinación orientados a los gastos de funcionamiento, establecido con el propósito de garantizar la sostenibilidad fiscal de las entidades territoriales.

Es por ello preciso recordar que, de acuerdo con lo establecido en la Ley 617 de 2000, las entidades territoriales están obligadas a garantizar su funcionamiento con sus recursos, por lo que un máximo de dichos recursos podrá orientarse a funcionamiento. En este orden de ideas, no todos los recursos propios pueden ser usados por los gobiernos locales para satisfacer las demandas de sus ciudadanos, sino que sólo una parte de ellos podrán ser utilizados en inversión, lo cual es, ahora sí, la expresión más concreta de la autonomía territorial.

Así, es posible aseverar que, el porcentaje de la labor gubernamental subnacional con el que cada entidad territorial puede responder a las demandas de sus ciudadanos sin subordinación a otras instancias de gobierno, es precisamente el que corresponde a los recursos locales que son considerados como recursos propios, una vez descontada de ellos la porción que cada entidad orienta para su funcionamiento.

Ahora bien, de acuerdo con el tamaño, la capacidad de tributación de sus ciudadanos, la capacidad de adelantar los cobros del caso, la vocación productiva y otras características de cada territorio, la capacidad de recaudo de recursos endógenos es diferente en cada caso. De allí que no sea procedente para poder comparar el indagar por las cifras absolutas en dinero que cada municipio recaude.

Es decir, aunque en términos absolutos una entidad pueda tener muchos más o menos recursos que otra para satisfacer las demandas locales, no es el valor absoluto de ese dinero, sino el porcentaje que este represente en el conjunto del presupuesto local el que nos indique qué tanta capacidad presupuestal tiene el municipio para responder autónomamente a las demandas locales. Así:

$$(TRL - TRLDP) - GF = A$$

Lo que se debe determinar entonces, es el monto o el porcentaje de los recursos de cada entidad territorial que corresponde a los recursos propios –Obtenido de restar del Total de Recursos Locales (TRL) el Total de Recursos Locales Diferentes a los Propios

¹ Como ejemplo de ello, revísense la Sentencia C-219 de 1997, la Sentencia C-402 de 1997, la Sentencia C-495 de 1998, la Sentencia C-403 de 1999, la Sentencia C-897 de 1999, la Sentencia C-364 de 2001, la Sentencia C-579 de 2001 y la Sentencia C-1191 de 2001.

(TRLDP)— para, posteriormente, reducir de ese valor el monto o porcentaje que corresponde a los gastos de funcionamiento (GF), con lo se determinará el porcentaje del total del gasto territorial que corresponde a aquel en que su ejecución se puede dar como manifestación de la autonomía local (A).

Ahora bien, un ejercicio como el propuesto demandaría la revisión de los presupuestos de cada una de las entidades territoriales. Información lentamente recaudable y dispendiosamente procesable. Pero información que, además, ya ha procesado de alguna manera el Departamento Nacional de Planeación a través de su Evaluación del Desempeño Fiscal de las entidades territoriales –2000-2002 y comparativos 2000-2006.

Dicha evaluación propone y desarrolla los siguientes indicadores para cada entidad territorial:

- Indicador 1: la capacidad para autofinanciar su funcionamiento, medido como el porcentaje de los ingresos corrientes destinados a funcionamiento, revisa cumplimiento de límites de gasto de Ley 617 de 2000.
- Indicador 2: magnitud de la deuda.
- Indicador 3: dependencia de las transferencias, que obedece al porcentaje de ingresos que corresponden a transferencias.
- Indicador 4: esfuerzo por fortalecer sus recursos fiscales, el cual se mide como el porcentaje de ingresos que corresponde a recursos propios.
- Indicador 5: peso relativo de la inversión en el gasto total.
- Indicador 6: capacidad de ahorro.

Con base en estos indicadores, se elabora uno sintético que va de 0 a 100 que, como resultado, supone que mientras más cercano a 100 la entidad presenta un mejor desempeño fiscal. Una vez hecho esto se establece un ranking de desempeño fiscal.

Con esta información entonces, la manera de determinar ese porcentaje de los recursos sobre los cuales se tiene la posibilidad de inversión como resultado de las demandas locales sería:

- Indicador 1 (% de ingresos corrientes destinados a funcionamiento) – 100 = X
- X% del Indicador 4 (% de ingresos que corresponde a recursos propios) = A (autonomía)

Veámoslo con un ejemplo: supongamos que una entidad territorial cualquiera tuvo como porcentaje de sus ingresos corrientes destinados a funcionamiento el 60%, de lo que se sigue que, el 40% de sus recursos propios pueden ser destinados a inversión. Por lo cual, una vez determinado esto, se deberá establecer a qué porcentaje del total

del presupuesto corresponden los recursos endógenos. De tal suerte que si la entidad, del total de sus recursos, cuenta con 25% de carácter endógeno, debiéramos ver el 40% de ese 25% para saber, ahora sí, el porcentaje (%) del total del presupuesto que puede ser invertido autónomamente, lo cual correspondería, para el ejemplo que estamos desarrollando, al 10%. Esto significa que, de la totalidad de los recursos locales, el 10% responden al ámbito mismo de su autonomía, es decir, con el 10% de sus recursos podría responder autónomamente a las demandas de sus ciudadanos. Más aún, del total de sus acciones presupuestarias, solo el 10% podrían estar destinadas responder a dichas demandas ciudadanas.

- Si, el Indicador 1 = 60%, entonces $60 - 100 = -40\%$
- Si, el Indicador 4 = 25%, entonces el 40% de 25 = 10%

Ahora bien, aplicado este procedimiento a los indicadores del desempeño fiscal municipal de 2000 a 2006, que es la información de la que se dispone a partir de lo publicado por el Departamento Nacional de Planeación,² encontramos la siguiente distribución del porcentaje de municipios que tienen como porcentaje de su presupuesto una determinada cantidad de recursos propios con los que puede realizar una asignación autónoma.

Con base en dichos resultados podemos observar que, aunque la información no pudo estar disponible para todos los Municipios ni en la misma proporción para cada período analizado, efectivamente hay una tendencia a que cada vez menos municipios tengan una autonomía nula o inferior a 0 desde el punto de vista planteado. Además, el promedio en la participación de recursos susceptibles de ser manejados en forma autónoma, aunque ha mantenido un crecimiento, sigue concentrándose entre en 0 y el 5%.

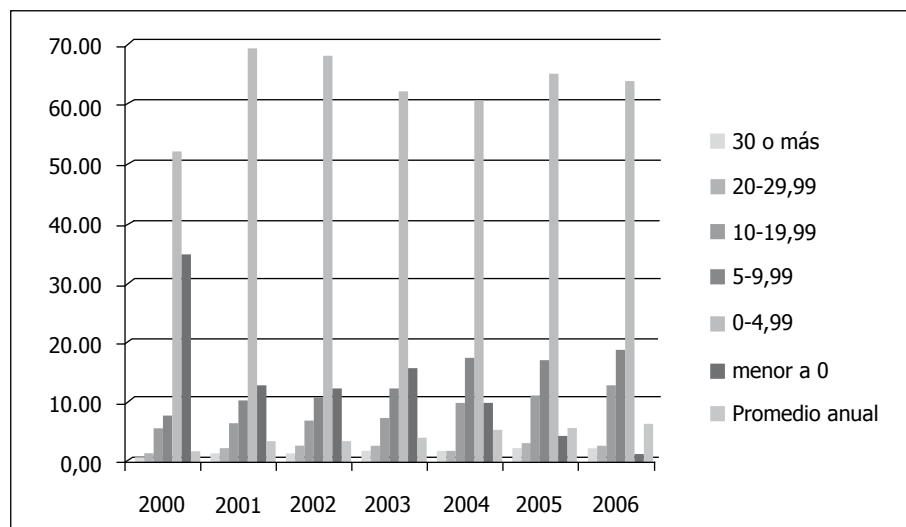
También existe una tendencia a que, cada vez más Municipios incrementen el porcentaje de los recursos propios con los cuales hacer inversión y responder autónomamente a la demandas. Con ello, ahora sí, desde el punto de vista fiscal, podemos concluir que, para el período estudiado, efectivamente hay un cierto incremento de la autonomía de los Municipios colombianos.

Sin embargo, los mismos resultados también soportan que se concluya que, la mayoría de municipios concentra su participación de recursos con la cual realizar ejercicios de autonomía presupuestaria con una proporción entre el 0 y el 5% de sus presupuestos, se evidencia que es así dado que para el período entre 2000 y 2006 los Municipios con

² Los resultados de la evaluación del desempeño fiscal año a año y comparativos se encuentra disponible en: <http://www.dnp.gov.co/PortalWeb/Programas/DesarrolloTerritorial/EvaluaciónSeguimientodelaDescentralización/DesempeñoFiscal/tabid/386/Default.aspx> (Acceso: febrero de 2008).

este comportamiento estuvieron sobre el 60% de la totalidad de municipios colombianos. Finalmente, sumados los porcentajes de participación de municipios que tenían entre el 0 y el 10% de recursos propios para gasto autónomo, se encuentra que estos corresponden en promedio al 75.91% de los municipios del país.

Tabla 1. Porcentaje de Municipios por porcentaje de gastos susceptibles de ser asignados autónomamente 2000 a 2006



	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
No. De Municipios con Información disponible	955	1002	1021	1081	1063	1085	1085
Más de 30%	0,10	0,80	0,59	1,30	1,98	1,84	2,03
Entre 20%-29,99%	1,26	2,00	2,25	2,22	1,60	2,76	2,21
Entre 10%-19,99%	5,13	5,99	6,66	7,12	9,31	10,51	12,63
Entre 5%-9,99%	7,33	9,68	10,38	12,03	16,93	16,59	18,53
Entre 0%-4,99%	51,73	69,16	67,87	61,98	60,87	64,61	63,69
Menor a 0%	34,45	12,38	12,14	15,36	9,31	3,69	0,92
Promedio	1,25	3,09	3,21	3,49	4,63	5,34	5,83

Fuente: elaboración propia con base en datos de Departamento Nacional de Planeación (DNP), Evaluación del Desempeño fiscal 2000-2006. Disponible en: www.dnp.gov.co

Conclusiones

Una vez contrastados los argumentos que la “Visión Colombia II Centenario 2019” presenta para sostener que el proceso de descentralización en Colombia va por buen

camino, dada una supuesta autonomía territorial que es cada vez mayor; frente al concepto de autonomía en el marco del Modelo de Escogimiento Público Local, entendida como la capacidad de responder a las demandas locales sin la subordinación a otras instancias de gobierno; se pudo observar que estos, los argumentos, no correspondían con lo planteado en el concepto.

De allí que se hubiera descartado la posibilidad de sostener que la creciente autonomía territorial se fundamentara en la mayor participación de los gobiernos locales en los ingresos y gastos nacionales, la existencia de elección popular de autoridades locales o en mayores coberturas en la prestación de servicios públicos como educación y salud.

En este orden de ideas, se propuso desarrollar una metodología que, a partir de los indicadores de la Evaluación del Desempeño Fiscal del Departamento Nacional de Planeación del año 2000 al 2006, permitiera establecer el porcentaje de recursos, del total de los presupuestos locales, con los cuales efectivamente las administraciones territoriales pudieran responder a las demandas de sus ciudadanos sin la subordinación a otras instancias de gobierno.

Razón por la cual, se establece que ese porcentaje resultaba de identificar el porcentaje que del total de recursos de cada entidad territorial correspondiera a recursos endógenos y de este valor determinar el porcentaje que, de esos recursos, pudiera ser destinado a inversión, es decir, descontados aquellos que se orientan a gastos de funcionamiento.

Aplicando este procedimiento, se pudo observar el comportamiento que tuvieron entre los años 2000 y 2006 los Municipios colombianos, en términos del porcentaje de recursos que pueden ejecutar de manera autónoma, de los que se concluyó que ha existido un avance en o una mayor participación de los recursos propios susceptibles de ser ejecutados autónomamente, pero que dicha participación es tímida ya que la gran mayoría de los Municipios apenas pueden contar con el 0.1% y el 5% de sus recursos para responder a las demandas ciudadanas sin la subordinación a otras instancias de gobierno. Pero debe señalarse que, en tanto la autonomía está directamente relacionada con los recursos endógenos, ese tímido avance responde al esfuerzo fiscal de las entidades, no así al incremento de condiciones estructurales para el desarrollo autónomo territorial.

Quedan sin embargo abiertas algunas incógnitas por resolver: ¿Cuál sería el porcentaje ideal de recursos que debiera tener una entidad territorial a su cargo para manejar de manera autónoma?, ¿tantos como fueran necesarios para responder a las demandas de carácter local?, ¿tantos como sus habitantes estén en capacidad de tributar?, la transferencia de recursos para libre inversión ¿afectará positivamente la autonomía de las entidades territoriales?, ¿en qué proporción?

Aunque no tengamos por el momento respuestas a estas y otras cuestiones que se derivan de este ejercicio, ciertamente y a pesar de los avances descritos, vale la pena reflexionar sobre el verdadero avance de un proceso descentralizador que permite a las

entidades apenas entre un 0.1 y un 5% de ejercicio presupuestario autónomo. Es decir, si la mayoría de los Municipios del país presupuestan más del 95% del gasto público que realizan sobre la base de criterios ajenos a las demandas de sus ciudadanos, ¿será falso afirmar que se comportan como agentes del nivel central en el territorio y no tanto como auténticos gobiernos locales?

Referencias bibliográficas

- Castro, J. (1998). *Descentralizar para pacificar*. Bogotá: Ed. Ariel.
- Dirección de Desarrollo Territorial. Departamento Nacional de Planeación. (2002). *Evaluación de la descentralización municipal en Colombia: Balance de una década*. T. I. DNP, PNUD, Agencia Colombiana de Cooperación Internacional, GTZ, FONADE. Bogotá.
- Dirección de Desarrollo Territorial. Departamento Nacional de Planeación. (2007). “Fortalecer la Descentralización y adecuar el Ordenamiento Territorial. Propuesta para discusión”. *Visión Colombia II Centenario: 2019*. Departamento Nacional de Planeación. Bogotá.
- Dirección de Desarrollo Territorial. Departamento Nacional de Planeación. (2000-2006). *Resultados Del desempeño fiscal de los Departamentos y Municipios año 2002 y comparativo 2000*. (comparativos 2000-2006) DNP, Corporación Andina de Fomento, GTZ. Colombia.
- Garay, L., J. (2003). “Políticas Públicas y Garantía de los DESC”. En *El embrujo autoritario: primer año de Gobierno de Álvaro Uribe Vélez*. Plataforma Colombiana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo. Colombia.
- González, J., I. (2004). “Transferencias y equidad: Hacia la descentralización espacial”. En Becker, A.; Castro, S. y Cárdenas, M., E. *Desarrollo de las regiones y autonomía territorial*. GTZ, FESCOL. Bogotá.
- GTZ y FESCOL. (2003). “Introducción”. En Becker, A.; Chica, C. y Cárdenas, M., E. (comp.) *Ordenamiento territorial: Reivindicación de la descentralización para el desarrollo*. GTZ - FESCOL. Bogotá.
- Lara, R., R. (2003). “La necesidad de reordenamiento del control al gasto de las entidades territoriales. La reforma prevista en el referendo”. En Becker, A.; Chica, C. y Cárdenas, M., E. (comp.) *Ordenamiento territorial: Reivindicación de la descentralización para el desarrollo*. GTZ - FESCOL. Bogotá.
- Musgrave, R. (1983). *Hacienda Pública teórica y aplicada* (segunda edición). Madrid: Instituto De Estudios Fiscales.

- Restrepo, D. y Cárdenas, R., E. (2003). "Descentralización, Desarrollo E Integración: Crisis Del Centralismo Y Nuevos Retos Para Las Entidades Territoriales". En Becker, A.; Chica, C. y Cárdenas, M., E. (comp.) *Ordenamiento territorial: Reivindicación de la descentralización para el desarrollo*. GTZ - FESCOL. Bogotá.
- Sagawe, T. (2004). "Autonomía territorial: un desafío conceptual" En Becker, A.; Chica, C. y Cárdenas, M., E. *Desarrollo de las regiones y autonomía territorial*. GTZ, FESCOL. Bogotá.
- Wiesner, D., E. (1995). *La descentralización, el gasto social y la gobernabilidad en Colombia*. Departamento Nacional de Planeación, Asociación Nacional de Instituciones Financieras, FINDETER. Bogotá.
- Wiesner, D., E. (1997). *La efectividad de las Políticas Públicas en Colombia: un análisis neoinstitucional*. Bogotá: DNP y TM Editores.

Referencias Normativas

Ley 617 de 2000

Sentencia C-219 de 1997

Sentencia C-402 de 1997

Sentencia C-495 de 1998

Sentencia C-403 de 1999

Sentencia C-897 de 1999

Sentencia C-364 de 2001

Sentencia C-579 de 2001

Sentencia C-1191 de 2001