EL SISTEMA NACIONAL DE COMPETENCIAS Y LA DESCENTRALIZACIÓN EN COLOMBIA

COMPETENCIAS: FINANCIAMIENTO Y FUNCIONAMIENTO EN COLOMBIA

COOPERACIÓN ALEMANA
InWEnt - Internationale Weiterbildung und Entwicklung Regionalbüro Andenländer
Oficina Regional para los Países Andinos
CAPACIDES – DESCENTRALIZACIÓN REGIONAL – DOCUMENTO REGIONAL

DOCUMENTO EN ELABORACION

EDGAR ALFONSO GONZÁLEZ SALAS

ÍNDICE

1. El Estado colombiano

2. El proceso de descentralización en Colombia

3. El sistema competencial en Colombia

3.1. El marco constitucional y normativo actual para el sistema competencial

3.2. Tipos de competencias

3.3. Atribuciones que otorga la ley para el ejercicio de una competencia

3.4. El estado de situación del proceso de delimitación de competencias y distribución de funciones.

3.5. Distribución competencial

3.6. Materias de competencias más importantes por ámbito de gobierno

3.7. Espacios/mecanismos de coordinación intergubernamental para la gestión de competencias.

4. El financiamiento del sistema competencial en Colombia con especial enfoque en el ámbito municipal

4.1. Fuentes de financiamiento de los gobiernos locales.

4.1.1. Ingresos Tributarios y No tributarios de los municipios y distritos

4.2 Criterios para transferencias fiscales incluyendo el estado de situación respecto al costeo de las competencias

Condicionalidad de las transferencias

4.3. Otros sistemas de financiación y cofinanciación

4.3.1. Regalías Directas

4.3.2. Fondo Nacional de Regalías- Regalías Indirectas

4.3.3. Crédito Territorial y Cofinanciación

4.3.4. Endeudamiento.

4.4. Presupuestos de las entidades territoriales

4.5. Pactos fiscales

4.5.1. Restricciones al endeudamiento

4.5.2. Condicionalidad a los recursos y gastos propios de municipios y distritos

4.6. Logros y desafíos pendientes.

DOCUMENTO EN ELABORACION

5. El funcionamiento actual del sistema competencial en Colombia con especial enfoque en el ámbito municipal

5.1. Grado de eficiencia de la gestión de competencias por los gobiernos locales en el sentido del buen gobierno.

5.2. Impactos asociados a la descentralización

5.3. Dificultades/desafíos/incoherencias y oportunidades del sistema competencial que se presentan en su aplicación en la práctica en el ámbito local

6. Conclusiones y recomendaciones

DOCUMENTO EN ELABORACION

1. El Estado colombiano

Modelo de Estado

La Constitución Política de Colombia define al Estado como social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, Así, la forma de Estado es unitaria y la forma de Gobierno es republicana.

La Constitución consagra la clásica división en tres del poder público entre las ramas Legislativa, Ejecutiva y Judicial. Reconoce la existencia de otros órganos, autónomos e independientes, como la Contraloría General de la Nación, la Procuraduría General de la República, el Banco de la República, entre otras.

El sistema de gobierno

La Constitución Política de Colombia de 1991 previó la existencia de entidades territoriales así: 1. Eventualmente la organización de **regiones administrativas y de planificación**, que bajo ciertos requisitos pueden transformarse en regiones territoriales propiamente dichas, cuyo territorio cobijaría varios departamentos actuales. Estas aún no existen. 2. **Departamentos** que han existido a lo largo de la vida republicana desde la Constitución Política de 1886 – en que Colombia se constituye como República Unitaria-y cuyos antecedentes históricos fueron los Estados de la herencia Federal de 1853. 3. Las **Provincias** que eventualmente existirán en un futuro como entidad territorial, las que corresponden a un nivel intermedio entre los departamentos y los municipios y que sin ser actualmente entidades territoriales, al interior de algunos departamentos tienen cierta tradición cultural, antropológica e histórica. 4. Los **Distritos**, que tienen características propias de los departamentos y de los municipios, por regla general y que corresponden a entes locales pero diferenciados de los municipios por su régimen especial en lo administrativo, político administrativo y fiscal. 5. Los **Municipios**. 6. Las **entidades territoriales indígenas** que se organizarán como entidades territoriales. Aún no existen como tal, aunque a las comunidades indígenas y a sus territorios se les da tratamiento especial en varios frentes en la actualidad al reconocer la existencia de resguardos y parcialidades indígenas.

Esquema 1
Entidades territoriales actuales:

DOCUMENTO EN ELABORACION

Respecto de los distritos, en forma específica, la Constitución establece que tendrán las mismas competencias que los municipios y departamentos para efectos de la distribución del Sistema General de Participaciones que establezca la ley. Los distritos existentes pueden examinarse con sus rasgos principales en el siguiente cuadro:

Cuadro 1
Rasgos principales de los distritos

Distrito	Denominación	Población	Características distintivas

Bogotá Distrito Capital	Bogotá, Capital de la República y del departamento de Cundinamarca, se organiza como Distrito Capital. Con régimen político, fiscal y administrativo especial	Según los datos del censo realizado en 2005, Bogotá posee una población de 6.776.009 habitantes, mientras que su área metropolitana (no establecida oficialmente, pero existente de facto) tiene 7.881.156 personas	El objetivo de crear los distritos es sustraerlos del régimen municipal ordinario y dotarlos, en cambio, de un régimen legal especial. El régimen jurídico de los distritos se integra con las disposiciones constitucionales correspondientes, las leyes especiales dictadas para ellos, las normas especiales de remisión expresa y, en lo no regulado por éstas, con las normas legales que conforman el régimen municipal ordinario. Sus órganos y autoridades gozan de facultades especiales diferentes a las contempladas dentro del régimen ordinario aplicable a los demás municipios del país. La Constitución Política directamente erige a los distritos especiales, atribuyéndoles el régimen de que goza el Distrito Capital de Bogotá, otorgado por la misma Constitución. Ejemplos de ciertas potestades especiales, ocurre en los Distritos de Cartagena, Santa Marta y Barranquilla que ejercerán dentro del perímetro urbano de la cabecera distrital, las mismas funciones atribuidas a las Corporaciones Autónomas Regionales en lo que fuere aplicable al medio ambiente urbano. Un segundo ejemplo, en el caso de Cartagena, Barranquilla y Santa Marta: Los concejos distritales ejercerán las atribuciones que la Constitución y las leyes atribuyen a los concejos municipales. Adicionalmente ejercerán las siguientes atribuciones especiales: 1. Expedir las normas con base en las cuales se reglamentarán las actividades turísticas, recreacionales, culturales, deportivas en las playas y demás espacios de uso público, exceptuando las zonas de bajamar. 2. Dictar las normas necesarias para garantizar la preservación y defensa del patrimonio ecológico, los recursos naturales, el espacio público y el medio ambiente.
La ciudad de Buenaventura	Se organiza como Distrito Especial, Industrial, Portuario, Biodiverso y Ecoturístico. Su régimen político, fiscal y administrativo con normas especiales, y en lo no dispuesto en ellas, las normas vigentes para los municipios.	Para el censo de 2005 se registran 271.401 habitantes estimados	
La ciudad de Barranquilla	Se organiza como Distrito Especial, Industrial y Portuario. Su régimen político, fiscal y administrativo será el que determinen la Constitución y las leyes especiales que para el efecto se dicten, y en lo no dispuesto en ellas las disposiciones vigentes para los municipios	La población de Barranquilla con el censo del año 2005 es de 1.148.506 personas, lo que la convierte en la cuarta ciudad más poblada del país. La ciudad es el núcleo del Área Metropolitana de Barranquilla, la cual está constituida además por otros municipios. Con este conglomerado alberga a 1.821.517 habitantes	
La Ciudad de Cartagena	Organizada como Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias.	Con base en el censo de población del año 2005, Su población total cabecera es de 892.545 habitantes y junto con su área o esfera de influencia alberga una población total de 988.078 habitantes, con algunos municipios de los cuales Cartagena su núcleo.	
La Ciudad de Santa Marta	Organizada como Distrito Turístico, Cultural e histórico de Santa Marta	Según el censo general del Departamento Nacional de Estadística (DANE) de 2005 la población total de Santa Marta era de 414.387 habitantes	

DOCUMENTO EN ELABORACION

Por su parte en cuanto a las entidades territoriales indígenas, debe comenzarse por precisar que la población de indígenas colombianos, según el censo poblacional de 2005 asciende a 1'378.884 equivalente al 3,3% de la población colombiana.

Población que está distribuida entre más de 80 etnias, aunque solo unas cuatro concentran el mayor número de población[1]/. La distribución geográfica de los indígenas está en todo el

[1] / Wayúu, Nasa, Senú y Emberá.

territorio (27 departamentos y 228 municipios), abarcando 34 millones de hectáreas (30% del territorio nacional) principalmente en áreas rurales, bien se ubiquen en resguardos legalmente (710 resguardos titulados) o no reconocidos y en las parcialidades indígenas, siendo más representativos en algunos departamentos[2]/.

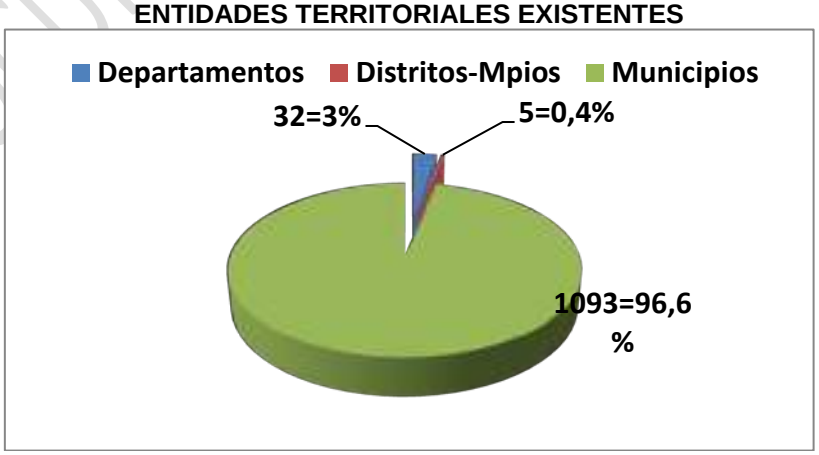
Los departamentos de La Guajira, Cauca, y Nariño concentran aproximadamente la mitad de los indígenas del país[3]/.

En conclusión, puede inferirse que los niveles territoriales que en Colombia están constitucionalmente previstos son diversificados. Sin embargo el legislador en veinte años no ha expedido la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial que sería la llamada a dar vida jurídica plenamente operativa a las nuevas categorías de entidades territoriales diferentes a las ya existentes. Esto a pesar de que a lo largo de esos 20 años se han presentado al menos 18 proyectos de Ley sin éxito.

Las razones principales para la no existencia de una Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial son las siguientes: 1. En el nivel regional la dificultad de los departamentos de ponerse de acuerdo sobre los alcances de una región, que algunos piensan deberían sustituir la existencia de los departamentos, de tal forma que la dificultad surge de intereses creados y de la defensa de las estructuras de poder seccionales existentes frente a quienes pretenden atacarlas. 2. En el nivel provincial una preocupación análoga a la que existe entre los departamentos y las posibles regiones, pero en este caso por parte de los municipios, agravado con la discusión de los recursos que financiarían la provincia, en caso de no ser el resultado de una fusión de varios municipios. 3. En el nivel de las entidades territoriales indígenas por la defensa de amplios territorios dominados tradicionalmente por mestizos, colonos y forasteros, que se transforma en fuerza de presión para no dar vía libre a tales territorios. 4. Para todos los niveles intereses encontrados sobre las fuentes de financiar esas nuevas categorías de entidades territoriales. 5. En el plano político porque en la agenda no ha tenido prioridad gubernamental ahondar en el proceso de descentralización, todo lo cual antes bien, en los últimos años, coincide con un proceso de recentralización.

En Colombia se conserva el sistema de elección de autoridades territoriales a todos los niveles, tanto aquellas que ejercen la cabeza del ejecutivo en los departamentos, distritos y municipios, como con respecto a las corporaciones de elección popular que son definidas como administrativas no como legislativas, en ausencia de un sistema federal. Sin embargo el Congreso de la República puede delegar facultades normativas propias de su competencia en tales corporaciones, cuestión que en la práctica ha sido muy limitada y poco trascendente.

Gráfico 1
ENTIDADES TERRITORIALES EXISTENTES



[2] / Porcentaje de población indígena en los departamentos en los que son representativos: Vaupés (66%), Guainía (65%), Guajira (45%), Vichada (44%), Amazonas (43%), Cauca (22%) y Putumayo (18%).
[3] /Con base en http://www.todacolombia.com/etnias/gruposindigenas/distribucion.html

DOCUMENTO EN ELABORACION

Los municipios son los entes más numerosos en el ordenamiento territorial y en su mayoría son pequeños en población, de manera que el menor número de municipios (26), esto es, el 2%, de mayor población (superior a 200.000) concentra cerca del 50% de la población. En el otro extremo, la inmensa mayoría de municipios menores de 50.000 habitantes que equivalen al 90% de los mismos, apenas concentra el 33% de la población. Así lo ilustra el siguiente cuadro:

Cuadro 2
Estructura diversa de los municipios

Municipios	Número	%	Población	%	Cabecera*	%	Resto*	%
Mayores de 200000	26	2%	20.981.571,00	49%	20.187.130,00	63%	794.441,00	7%
Mayores de 100000	30	3%	3.855.590,00	9%	2.998.236,00	9%	857.354,00	8%
Mayores de 50000	58	5%	3.845.898,00	9%	2.673.250,00	8%	1.172.648,00	11%
Menores de 50000	1005	90%	14.205.533,00	33%	6.032.276,00	19%	8.173.257,00	74%
Total	1119	100	42.888.592,00	100%	31.890.892,00	100	10.997.700,00	100%

Cálculos del autor con base en el Censo del año 2005.

* "Cabecera" es el territorio de un municipio en el cual se asienta el poder público y el núcleo principal de la población. Y "Resto" es el territorio que no corresponde a la cabecera.

2. El proceso de descentralización en Colombia

El proceso de descentralización en Colombia comienza tímidamente a finales de los años setenta, otorgando importancia a los departamentos, que serían los delegados por excelencia para asumir ciertos servicios nacionales y coordinar la acción de las entidades nacionales en su territorio, así como vigilar la prestación de servicios. Los gobernadores eran de libre nombramiento y remoción del Presidente de la República hasta que desde la Constitución de 1991 son de elección popular.

Desde los primeros años de la década 1980-1989, en parte como resultado de desequilibrios fiscales de la nación, en parte por razón al creciente malestar social en alza desde la década anterior, se consideró que la descentralización sería una opción a privilegiar. Por tal motivo, bajo el supuesto de incentivar la sostenibilidad fiscal de las entidades territoriales, de garantizar la presencia del Estado a todos los niveles, de establecer un sistema de elección social local y asociada a ello fortalecer la democracia local, comienza el proceso de descentralización en su versión reciente.

Las lecturas de la descentralización en un comienzo fueron al menos dos. Quienes veían en ella una amenaza al Estado Benefactor, entonces vigente, aunque ampliamente ineficaz en la práctica y encontraban en este proceso una imposición de la lógica de mercado a cualquier lógica de intervención social; y quienes, desde la óptima oficial principalmente y en ese momento, entendían la descentralización como una opción para fundamentar las instituciones, con una base democrática muy amplia y con la esperanza de desactivar la bomba social de creciente insatisfacción que se venía incubando desde los años 70.

En 1982 se expide una legislación fiscal tendiente al fortalecimiento de los recursos tributarios propios de los municipios. Y vale decir que año a año, durante toda esa década se incentiva la generación de recursos propios mediante normas sucesivas. Los resultados fiscales al final de esa década son buenos, pues los recursos tributarios crecen a una tasa real (descontando el efecto inflacionario) del 3,7% promedio anual, por encima del crecimiento de los ingresos nacionales que lo hacen al 3%. Los departamentos crecen sus recursos al 2,9%.

DOCUMENTO EN ELABORACION

Al lado de las normas tributarias para incentivar los ingresos tributarios propios de los municipios y distritos, se expide una Ley en 1986, que fortalece el sistema de transferencias a los municipios basado en la transferencia del Impuesto al Valor Agregado (IVA). Este sistema ya estaba instituido desde el año de 1968 y se había catapultado cuando en 1982 el impuesto a las ventas se transformó en impuesto al valor agregado. Este tributo nacional era el que se transfería a los municipios.

En 1987 se expide por primera vez un Estatuto Nacional de Descentralización (comprendido por varias disposiciones legales) que marca una ruptura con las dinámicas institucionales del Estado hasta entonces vigentes. Dicho Estatuto redistribuye las competencias entre la nación y las entidades territoriales. No obstante el aparato de Estado Nacional es ajustado parcialmente y persisten las incoherencias entre las competencias nacionales y las territoriales. Hasta 1991 se avanza en reformas sectoriales, con dinámicas propias y visiones parciales, aunque bien intencionadas en generar adecuaciones que sirvan y profundicen el proceso de descentralización.

Desde 1988 comienza la elección popular de alcaldes que había sido prevista en un Acto Legislativo de 1986. Al igual se instituyen desde éste último año varios mecanismos de democracia local, que garantizan control, cogestión y efectiva participación en la elección pública de asignación de recursos.

La década de los noventa comienza con la derogatoria de la Constitución de 1886, matizada por ciertas prebendas de descentralización en 1968. El constituyente de 1991 previó disposiciones para recoger la tradición de los años inmediatamente anteriores en materia de descentralización y a la vez vigorizar la misma.

La reforma constitucional de 1991 cambió la base de liquidación de las transferencias que realizaba hasta entonces la nación a departamentos, distritos y municipios, sustituyéndolas por un porcentaje de los ingresos corrientes nacionales (ingresos tributarios + ingresos no tributarios) y previó que en el año 2001 las participaciones alcanzarían el 22% de tales ingresos.

Con base en ello y desde 1993, se profundizó la descentralización de competencias, estableciendo mayor número de ellas en los distritos y municipios esencialmente a quienes más se favoreció con el sistema de transferencias. Las competencias se centraron esencialmente en las de naturaleza social. Igualmente, se agotó la imaginación en las diversas formas de participación social que podrían existir, retomando todas las figuras más paradigmáticas de elección social y la consiguiente asignación de recursos, cogestión y control.

La década de los noventa avanza por una marcada importancia de las transferencias en el presupuesto nacional (estas explican más de la tercera parte de crecimiento del mismo), un incremento del gasto público a instancias del gasto local (el gasto de los gobiernos locales aumentó 5,7 puntos del PIB, de los cuales más del 50% estuvo financiado por transferencias del gobierno central) y un creciente proceso de endeudamiento de este nivel, lo cual conduce a un refreno inicial del proceso de descentralización a comienzos de la presente década. En 2001 se expide un Acto Legislativo que frena el crecimiento de las transferencias.

El situado fiscal, definido como una transferencia desde la nación hacia los municipios, llegaría al 24.5% de los Ingresos Corrientes Nacionales ICN en el año 2006. Por tanto en el año 2006: las participaciones de los municipios (22%)+ situado fiscal (24.5%)= 46.5% de los ICN.

Con el acto reformatorio de la Constitución Política en 2001 se desliga las transferencias, de la dinámica de crecimiento de los ingresos corrientes nacionales, calculando los incrementos de las transferencias según el comportamiento de la inflación y sumando unos puntos adicionales hasta el año 2008. Desde el año 2009 se retomaría de nuevo la senda de crecimiento con base en la dinámica de los ingresos corrientes nacionales (así en pesos constantes de 2006, las entidades territoriales dejaron de percibir cerca de $ 7,6 billones)

DOCUMENTO EN ELABORACION

En el año de 2001 también se tomaron medidas de restricción del gasto a las entidades territoriales, en especial a los municipios. Y se pusieron topes muy estrictos al endeudamiento local que se había exacerbado hasta entonces. No obstante, no se alteró sustancialmente el régimen de competencias establecido.

Desde 2001 hasta 2007 hay un marcado freno al proceso de descentralización. Este se fundamenta en la perspectiva oficial en la crisis de seguridad del país y en la existencia de procesos de violencia de nuevo tipo (que se venían incubando desde varias décadas atrás) y en la conformación de escenarios de operaciones de los actores armados en el ámbito de los gobiernos territoriales. También en un marcado interés de la autoridad nacional en disponer de bolsas centrales de recursos para asignar directamente los mismos, producto de alianzas políticas entre el Ejecutivo y el Congreso, cooptado ampliamente por la autoridad del Gobierno Central. Y por último en un aborto de los procesos de participación local en el contexto de la violencia intensa que vivía el país a comienzos de la década. A todo ello se suma un exacerbado proceso de corrupción en la gestión fiscal de varios territorios, que expresan en parte el uso de fondos públicos por actores del conflicto, aunque también la búsqueda de rentas oportunistas por parte de los bloques de poder constituidos en el control de algunas administraciones del territorio.

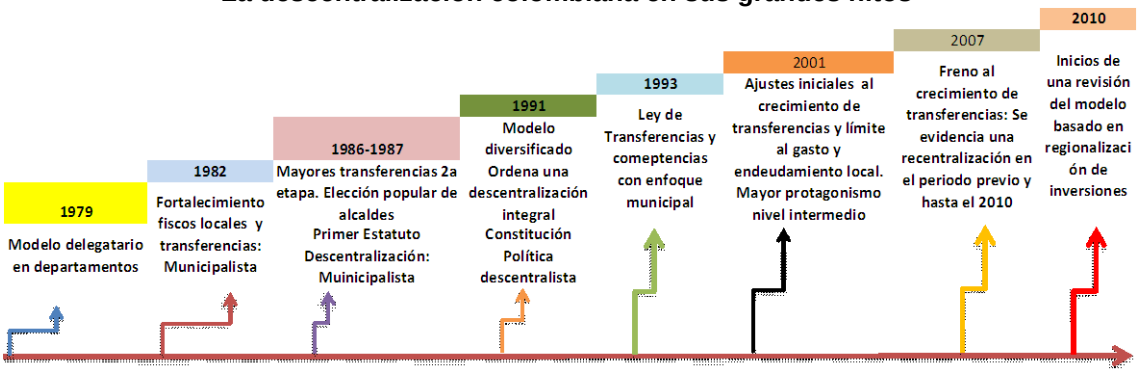
Nuevamente en 2007 y bajo la misma lógica de frenar el proceso de descentralización, se expide un Acto Legislativo (norma que reforma la Constitución Política) que aquieta la entrada en vigencia de la dinámica de crecimiento que debía retomarse de las transferencias de la nación a las entidades territoriales.

Según las cifras calculadas por el Centro de Investigaciones para el Desarrollo de la Universidad Nacional de Colombia, la brecha de lo que se dejará de percibir por parte de las entidades territoriales entre lo dispuesto en el acto legislativo 01 de 2001 y la reforma del año 2007, sería en el periodo 2008-2019 de cerca de $ 57 billones. Con la nueva fórmula del sistema de transferencias territoriales se llega a un esquema de abandonar la dinámica de los ingresos corrientes nacionales como punto de referencia para el incremento de transferencias y se supedita a los puntos de inflación más un plus. Solamente hasta el año 2017 se retomaría nuevamente la senda de crecimiento de las transferencias a los territorios con base en un promedio de crecimiento de algunos años de los ICN (si es que cuando se acerque el plazo no se vuelve a aplazar).

En cuanto al sistema de competencias, en los últimos años se afianza la regulación y orientación nacional de las reglas de prestación de servicios, las condiciones en que deben ser prestados y el predominio de las lógicas sectoriales sobre las lógicas territoriales. Sin embargo esto no conlleva un cambio dramático de las competencias nominalmente asignadas a los departamentos, distritos y municipios. Es de anotar que el modelo colombiano se basa en una cláusula general de asignación de competencias, lo que significa que en teoría cualquier departamento, distrito o municipio, independientemente de su tamaño o de sus capacidades está llamado a realizar las mismas funciones. Este aspecto se ha matizado según ciertas reglas y verificación de capacidades, generando un modelo mixto entre el sistema de cláusula general de competencias y el de negociación de competencias que adoptaron otros países.

DOCUMENTO EN ELABORACIÓN

Cuadro 3
La descentralización colombiana en sus grandes hitos



Fuente: Elaboración del autor

Las oportunidades y desafíos actuales más importantes y su relación con el sistema competencial

Las oportunidades más importantes de la descentralización, de cara al modelo competencial del país, son:

1. Avanzar hacia un sistema consolidado de competencias probadas en el nivel territorial y recoger la experiencia sobre doctrina y jurisprudencia en esta materia para una evaluación comprensiva del modelo que debe idearse en definitiva.

2. La consolidación del modelo de competencias bajo la filosofía del principal y el agente, que significa concebir a las entidades territoriales (agentes) como responsables ***de un encargo*** que les hace la nación (principal), debe llevar a una profundización que trascienda posteriormente hacia un enfoque autonómico más eficaz y funcional a las necesidades locales.

3. El papel del nivel intermedio ha alcanzado un perfil más definido, pero aún inacabado. Debe complementarse este perfil en la estructura institucional precisando competencias y avanzar hacia un fortalecimiento fiscal de ese nivel que no se ha logrado consolidar en 30 años de descentralización, dada la debilidad recurrente de recursos en el mismo y la vulnerabilidad de sus fuentes fiscales actuales.

4. El recorrido institucional y competencial de los últimos años se ha desenvuelto en medio de un conflicto armado profundo. Bajo la nueva etapa de desmovilización inacabada y post conflicto parcial, y en la medida en que este se consolide en un futuro, es posible ahondar en el modelo competencial y de democracia local y desmontar los programas verticales y paralelos montados desde el nivel nacional en desmedro de la descentralización de la década del 80 y del 90. Los programas verticales significaron intervenciones de la nación en los territorios para liderar procesos de legitimidad de las instituciones. El 2010 en adelante puede significar una nueva etapa, pero se requiere volver sobre la decisión política de descentralizar, la cual se diluyó en el proceso.

5. Lo esencial es que se afiance la voluntad política de la descentralización y con base en ella, bajo el escenario de 30 años de historia, se logre profundizar allí donde la misma quedó superficial y en especial donde retrocedió de manera evidente, o donde fue imposible su desarrollo como lo fue la democracia local efectiva y la transparencia y rendición de cuentas.

3. El sistema competencial en Colombia

3.1. El marco constitucional y normativo actual para el sistema competencial

El título XI de la Constitución Política colombiana se dedica a regular la organización territorial en Colombia.

DOCUMENTO EN ELABORACIÓN

La ley orgánica de ordenamiento territorial establecerá la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales. Esta nunca se ha expedido, como ya se dijo, (pese a estar prevista desde 1991 y haberse presentado al Congreso de la República al menos 18 proyectos de Ley), pero sin embargo se han dictado normas orgánicas parciales que rigen la distribución de recursos y competencias.

A esta Ley le correspondería el desarrollo medular del ordenamiento del territorio y de las relaciones entre los niveles de gobierno, así como la definición del régimen territorial mismo en cuanto:

- La asignación de competencias normativas a las entidades territoriales.

- La distribución general de competencias entre la Nación y las entidades territoriales.

- Los requisitos para la formación de nuevos departamentos.

- Las condiciones para solicitar la conversión de una Región en entidad territorial.

- Los principios para la adopción del estatuto especial de cada región, así como las atribuciones, los órganos de administración, y los recursos de las regiones y su participación en el manejo de los ingresos provenientes del Fondo Nacional de Regalías.

- El régimen administrativo y fiscal especial de las áreas metropolitanas (son municipios que se integran en un área con autoridades y funciones especiales), así como los mecanismos que garanticen la adecuada participación de las autoridades municipales en los órganos de administración de estas áreas.

- Igualmente la forma de convocar y realizar las consultas populares que decidan la vinculación de los municipios a las áreas metropolitanas.

- Las condiciones para la conformación de entidades territoriales indígenas.

Cabe la pregunta de si en Colombia existen leyes orgánicas para cada uno de los niveles territoriales y cuáles inciden en el sistema competencial. La Constitución Colombiana no previó una Ley orgánica para cada nivel territorial, sino una sola ley orgánica de ordenamiento territorial.

Las Leyes orgánicas que prevé la Constitución Política de 1991 y que inciden en la gestión de las entidades territoriales, pues las cobijan son[4]:

- Normas sobre preparación, aprobación y ejecución del presupuesto de rentas y ley de apropiaciones.
- Normas sobre la Ley del Plan General de Desarrollo
- Normas relativas a la asignación de competencias normativas a las entidades territoriales.

De hecho la Constitución no prevé demasiadas normas orgánicas, pues éstas tienen un carácter muy especial y las más de ellas se refieren a generar parámetros casi constitucionales para la administración de procesos clave en el Estado como el presupuesto, los planes de desarrollo y el quehacer institucional de cada nivel de gobierno.

Es importante considerar los aspectos esenciales que determina la Constitución Política de 1991, de cara a los principios de la interrelación de niveles de gobierno y para el ejercicio de competencias. Estos principios se enmarcan en los siguientes elementos constitucionales:

[4] / Ver artículos 288, 342 y 352 de la Constitución Política de Colombia.

DOCUMENTO EN ELABORACION

Competencia general de los departamentos: Autonomía para la administración de los asuntos seccionales y la planificación y promoción del desarrollo económico y social dentro de su territorio. Ejercen funciones administrativas, de coordinación, de complementariedad de la acción municipal, de intermediación entre la Nación y los Municipios y de prestación de los servicios que determinen la Constitución y las leyes.

El Municipio: Como entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado le corresponde prestar los servicios públicos que determine la ley, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y cumplir las demás funciones que le asignen la Constitución y las leyes.

Competencias de los Distritos: Ejercen las mismas competencias que los municipios y departamentos para efectos de la distribución del Sistema General de Participaciones que establezca la ley y las características esenciales de sus actos de creación.

Principio competencial: La ley, a iniciativa del Gobierno, fijará los servicios a cargo de la Nación y de los Departamentos, Distritos, y Municipios. Para efecto de atender los servicios a cargo de éstos y a proveer los recursos para financiar adecuadamente su prestación, se crea el Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos y Municipios.

Resguardos indígenas: Serán beneficiarias las entidades territoriales indígenas de las prerrogativas de una entidad territorial y de los recursos que transfiere la nación, una vez constituidas. Así mismo, la ley establecerá como beneficiarios a los resguardos indígenas, siempre y cuando estos no se hayan constituido en entidad territorial indígena.

Competencias y finanzas intergubernamentales que enmarcan el modelo de descentralización: Los recursos del Sistema General de Participaciones de los departamentos, distritos y municipios se destinarán a la financiación de los servicios a su cargo, dándoles prioridad al servicio de salud, los servicios de educación, preescolar, primaria, secundaria y media, y servicios públicos domiciliarios de agua potable y saneamiento básico, garantizando la prestación y la ampliación de coberturas con énfasis en la población pobre.

3.2. Tipos de competencias

En esta sección se determinan los tipos de competencias y una breve explicación de las mismas. Se incluye el detalle de los principales sectores (educación, salud, agua potable y saneamiento básico) que son el pilar de la descentralización sobre los cuales versan las competencias en el nivel territorial, en especial de los municipios y distritos y se ejemplifican algunos otros sectores.

En el caso de los municipios como atribución propia está la de la organización del territorio mediante planes de ordenamiento territorial y además el ejercicio de ciertas funciones administrativas básicas de convivencia, policía, orden público, equipamientos públicos y otras tareas que por antonomasia se encontraban antes de la descentralización de los años ochenta. Las que se enfatizan en este trabajo corresponden a los nuevos pilares de la descentralización, que no obstante se soportan en esas funciones básicas de sabor local históricamente recurrentes desde muchas décadas atrás.

Una conclusión que se anticipa al recorrido de las tablas respectivas para cada uno de los sectores es lo relativo a la clasificación general de las competencias, teniendo en cuenta los niveles de gobierno y el carácter de las competencias, en el sentido de si son exclusivas, compartidas y/o delegables.

DOCUMENTO EN ELABORACION

Cuadro 4
Competencias exclusivas, compartidas o delegables

Tipo de Competencia	Conceptualización	Observación
Exclusivas	Aquellas que corresponden de manera exclusiva y excluyente a cada nivel de gobierno. Como criterios generales, aunque con varias excepciones están: La prestación de los servicios corresponde a los municipios y distritos; el control sobre dicha prestación a los departamentos y el ejercicio de ciertas funciones, servicios y obras por atribución propia; y la definición de planes, políticas y estrategias a la Nación.	La ley orgánica de ordenamiento territorial establecerá la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales, lo cual se ha hecho en normas parciales que han establecido cierta exclusividad de las competencias por cada nivel. Las competencias atribuidas a los distintos niveles territoriales serán ejercidas conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad en los términos que la Ley defina y que se explican más abajo. Es de subrayar que en Colombia diversos ordenamientos han permitido que bien la nación o los departamentos (según el caso) asuman temporalmente la prestación de servicios exclusivos de las entidades territoriales, y adopten medidas preventivas y/o correctivas temporales a las entidades territoriales cuando está en riesgo la cobertura, calidad y /o continuidad de la prestación de bienes y servicios públicos a su cargo. De conformidad con la Constitución Política de Colombia[5]/, puede autorizarse al Gobierno Nacional para que bajo los principios de coordinación, concurrencia y subsidiaridad, y mediante el sistema de cofinanciación, participe en la financiación y ejecución de obras que en principio son exclusivas de las entidades territoriales, dando así origen al sistema de compartir competencias.
Compartidas	Se rigen por los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad	

DOCUMENTO EN ELABORACION

[5] /Ver el artículo 288 de la Constitución Política de Colombia.

Delegables	La delegación de las funciones de los organismos y entidades administrativos del orden nacional efectuado en favor de entidades territoriales deberá acompañarse de la celebración de convenios en los que se fijen los derechos y obligaciones de las entidades delegante y delegataria. Así mismo, en el correspondiente convenio podrá determinarse el funcionario de la entidad delegataria que tendrá a su cargo el ejercicio de las funciones delegadas. Estos convenios estarán sujetos únicamente a los requisitos que la ley exige para los convenios o contratos entre entidades públicas o interadministrativos.	La exigencia de llevar a cabo un convenio entre delegante y delegataria, en todos aquellos casos de delegación de funciones de organismos o entidades del orden nacional a favor de entidades territoriales, NO puede ser unilateral por el organismo nacional. La autonomía territorial se hace efectiva pues no le corresponde en principio constitucionalmente llevar a cabo las funciones y competencias delegadas. Dicho convenio no viola la disposición constitucional que determina la reserva de ley estatutaria para efectos del reparto de competencias entre la Nación y los entes territoriales, siempre y cuando el mismo no signifique un reparto definitivo de competencias, sino tan solo temporal. El reparto definitivo de las mismas, no puede ser hecho sino mediante ley orgánica. Mediante acuerdo de colaboración transitoria, pueden transferirse funciones administrativas de entes nacionales a entes territoriales, pues ello desarrolla los principios de colaboración armónica y complementariedad, sin desconocer la autonomía de las entidades territoriales, quienes pueden no aceptar la delegación, y convenir las condiciones de la misma.

Fuente: Construido por el autor

DOCUMENTO EN ELABORACION

A qué se refieren los principios rectores de las competencias denominados de coordinación, concurrencia, subsidiariedad y complementariedad[6]/?

Coordinación. Es un principio que se ha referido a la manera articulada en que la Nación y las entidades territoriales deberán ejercer sus competencias, a fin de imprimir a este ejercicio coherencia, sinergia, amplificar los efectos positivos de las acciones y en veces, articularse dentro de sistemas o actuaciones institucionales amplias del Estado.

Concurrencia. La Nación y las entidades territoriales pueden concurrir en el desarrollo de objetivos comunes, bien por complementariedad entre las mismas como puede ser la situación más general, o bien porque puntualmente la nación cofinancie servicios u obras que en principio corresponden asumir a la entidad territorial, pero que la Ley determine que sean cofinanciados o ejecutadas acciones concurrentes de la nación.

Subsidiariedad. La Nación, las entidades territoriales y los esquemas de integración territorial pueden apoyar a las entidades de menor desarrollo o de menores capacidades en el ejercicio de sus competencias, cuando o bien no cumplen con requisitos para el ejercicio de competencias o estén en la imposibilidad de ejercer debidamente determinadas competencias. Los ordenamientos sectoriales regulan ampliamente esta posibilidad en el sistema colombiano, como puede verse ilustrado en los cuadros que siguen bajo las figuras de entes municipales no certificados.

[6] / En el glosario se pueden leer las definiciones de estos términos que sobre el particular ha establecido la Corte Constitucional de Colombia.

Complementariedad. La complementariedad es la inversa de la subsidiariedad e implica que una entidad que en principio tiene una competencia asuma una de mayor responsabilidad merced a su capacidad. Esto se examina en cada ordenamiento sectorial.

En materia de coordinación de las competencias, se establece que el Gobierno Nacional definirá una estrategia de monitoreo, seguimiento y control integral al gasto ejecutado por las entidades territoriales con recursos del Sistema General de Participaciones, para asegurar el cumplimiento del metas de cobertura y calidad. Esta estrategia deberá fortalecer los espacios para la participación ciudadana en el control social y en los procesos de rendición de cuentas

Teniendo en cuenta los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, la ley señalará los casos en los cuales la Nación podrá concurrir a la financiación de los gastos en los servicios que sean señalados por la ley como de competencia de los departamentos, distritos y municipios. En la práctica se han expedido en las leyes del plan de desarrollo normas que autorizan a los gobiernos a invertir recursos en servicios que en principio, bajo leyes regulares, son competencia de las entidades territoriales.

Cuadro 5
Sector educativo.

TIPO DE COMPETENCIA	BREVE EXPLICACIÓN	TIPO DE COMPETENCIA	BREVE EXPLICACIÓN
1. Educación		**1. Educación**	
Departamento		**Departamento**	
Prestar asistencia técnica educativa, financiera y administrativa a los municipios; y a establecimientos educativos de municipios no certificados	Los departamentos prestan asistencia técnica, administrativa y financiera en forma general a los municipios, y en el caso del sector educativo a cargo de los municipios, lo hacen también.	Administrar y responder por información educativa departamental	La responsabilidad de la información es esencial para mantener monitoreo nacional y de órganos de control, y consolidación de resultados de la educación en el nivel nacional. En cuanto a la certificación de municipios para administrar SGP, los departamentos se ciñen a las disposiciones que establecen tales requisitos y son nacionales. La Nación puede intervenir en caso de que el municipio considere que el departamento no lo certifico debiendo haberlo hecho.
		Certificar a los municipios para administrar recursos del Sistema General de Participaciones (SGP)	
Departamentos respecto de municipios No certificados		**Municipios y Distritos Certificados**	
Prestar el servicio educativo	Por mandato de la Ley los departamentos están certificados para prestar el servicio de educación de los municipios menores de 100.000 habitantes que no están certificados en el servicio educativo por no haber acreditado los requisitos respectivos o por perder la calidad de certificados cuando en una evaluación del servicio se demuestren fallas y se ordene que serán administrados por el departamento. Cuando los departamentos prestan el servicio educativo, lo hacen programando los recursos que le corresponden por el SGP y administrando las instituciones educativas, las cuales tienen una autonomía relativa, están administradas por un rector y disponen de fondos de servicios educativos. En principio quien debería prestar el servicio educativo es el municipio.	Dirigir, planificar y prestar el servicio educativo	Por mandato de la Ley los distritos, y los municipios mayores a 100.000 habitantes desde 2002, están certificados para prestar el servicio educativo. La administración es integral del servicio educativo, aunque están sujetos a las políticas nacionales y normas nacionales, así como a las reglas de prestación del servicio administrativas y técnicas. Esta responsabilidad implica programar los recursos necesarios respecto de las instituciones educativas oficiales que operan en su territorio, administrarlas y prestarles asistencia técnica y administrativa. Hay que tener de presente que el régimen docente y del personal administrativo que labora en el sector educativo es único y regido por disposiciones nacionales.
Administrar y distribuir entre los municipios los recursos financieros provenientes del SG P, destinados a la prestación de los servicios educativos		Administrar y distribuir entre los establecimientos educativos de su jurisdicción los recursos financieros del SGP	
Administrar las instituciones y personal educativo		Administrar las instituciones educativas y su personal	
Participar con recursos propios en la financiación de los servicios educativos a cargo del Estado.		Podrán financiar o cofinanciar los servicios educativos a cargo del Estado	
Evaluar personal directivo del sector y ejercer la inspección, vigilancia y supervisión de la educación cuando se le delegue		Mantener la actual cobertura y propender a su ampliación.	
Organizar la prestación y administración del servicio educativo en su jurisdicción, incluyendo recursos humanos		Evaluar el desempeño de personal directivo y asumir delegación para la inspección, vigilancia y control	
Municipios No certificados		Prestar asistencia técnica y administrativa a las instituciones educativas.	
Trasladar plazas y docentes entre sus instituciones educativas	Todos aquellos municipios con menos de 100.000 habitantes que cumplan los requisitos que señale el reglamento en		

DOCUMENTO EN EDUCACION

Podrán participar con recursos propios en la financiación de los servicios educativos a cargo del Estado.	materia de capacidad técnica, administrativa y financiera podrán certificarse. Le corresponde a los departamentos decidir sobre la certificación de los municipios menores de cien mil habitantes, que llenen los requisitos. Y en este caso sus facultades se limitan a generar información y pueden trasladar plazas y docentes entre instituciones educativas, competencia que se mantiene desde finales de los años 80.	Administrar el Sistema de Información Educativa Municipal o Distrital y suministrar la información	
Suministrar la información requerida			

Fuente: Cuadro elaborado por el autor

Cuadro 6
Sector salud

TIPO DE COMPETENCIA		BREVE EXPLICACIÓN	TIPO DE COMPETENCIA		BREVE EXPLICACIÓN
Departamentos y Distritos			**Municipios y Distritos**		
Dirección del Sector en el ámbito Departamental	Formular los planes sectoriales y proponerlos ante la nación	Las facultades departamentales como nivel intermedio en salud, en cuanto a Dirección se refiere, se definen en términos de dirigir, coordinar y vigilar el sector salud y el Sistema General de Seguridad Social en Salud en su ámbito y atendiendo las disposiciones y políticas nacionales. La dirección implica velar por la salud de la población en su territorio, con énfasis como el garantizar el acceso de los inimputables por trastorno mental o inmadurez psicológica con recursos de destinación especial nacionales. Los distritos tienen las mismas funciones de dirección que los departamentos y que los municipios.	**Dirección del Sector en el ámbito municipal**	Formular los planes sectoriales en armonía con las políticas y disposiciones del orden nacional y departamental.	Los distritos y municipios tenían en su ámbito de actuación la organización y dirección de los servicios de salud del primer nivel (lo conservan quienes los venían prestando hasta el año 2001 y cumplen las condiciones técnicas establecidas por el Ministerio respectivo). Se les asigna la organización y dirección de la gestión del aseguramiento en salud de las personas sin capacidad de pago que pertenecen a un régimen denominado subsidiado (seguro que el Estado cancela en favor de población pobre y vulnerable para que accedan a un plan de beneficios de salud)
	Desarrollar, vigilar, controlar y gestionar en su ámbito las normas técnicas, científicas y administrativas y la planeación sectorial que expida la Nación o en armonía con éstas.			Gestionar el recaudo, flujo y ejecución de los recursos para salud de su competencia.	
	Prestar asistencia técnica y asesoría a los municipios e instituciones públicas que prestan servicios de salud			Gestionar y supervisar el acceso a la prestación de los servicios de salud para la población de su jurisdicción.	
	Supervisar y controlar el recaudo y la aplicación de los recursos sectoriales y administrar los recursos que debe ejecutar. Financiar y vigilar el uso de recursos de los tribunales seccionales de ética medica y odontológica.			Impulsar mecanismos para la adecuada participación social y el ejercicio pleno de los deberes y derechos en salud.	
	Gestionar el sistema integral de información en salud			Desarrollar y administrar el sistema integral de información en salud.	
	Promover la participación social y la promoción del ejercicio pleno de los deberes y derechos sectoriales		Aseguramiento de la población al Sistema General de Seguridad Social en Salud	Financiar y cofinanciar la afiliación al Régimen Subsidiado de la población pobre y vulnerable y ejecutar los recursos destinados a tal fin.	La gestión del aseguramiento en salud es responsabilidad de los municipios y distritos, lo que implica beneficiarios, aseguradores, recursos y contratos, elementos todos ellos que determinan la administración de tales seguros en beneficio de la población pobre y vulnerable que existe en la respectiva entidad territorial. El régimen contributivo es al cual accede la población trabajadora o todo independiente con capacidad de pago (Cotizan y forman parte del sistema contributivo de aseguramiento los independientes que al menos generen dos salarios mínimos legales vigentes)
Aseguramiento de la población al Sistema General de Seguridad Social en Salud	Ejercer la vigilancia y el control del aseguramiento en salud	El papel del Departamento se limita a una labor de vigilancia del aseguramiento en salud, aunque la Superintendencia Nacional de Salud tiene la autoridad prevalente en el tema. El aseguramiento para la población pobre y vulnerable es administrado por aquellos departamentos que tienen divisiones del territorio, que se llaman corregimientos y que debiendo ser municipios, no lo son. Son figuras heredadas del sistema territorial previo a la Constitución Política de 1991 y que solo existen en muy pocos departamentos.		Identificar a la población pobre y vulnerable en su jurisdicción y seleccionar a los beneficiarios del Régimen Subsidiado.	
	Administrar los recursos financieros del SGP en Salud destinados a financiar la afiliación al Régimen Subsidiado en los corregimientos departamentales, identificar los beneficiarios del subsidio y contratar su aseguramiento.			Celebrar contratos para el aseguramiento en el Régimen Subsidiado y ejercer interventoría.	

DOCUMENTO DE ELABORACION

Salud Pública	1. Organización del Laboratorio de salud pública; 2. Formular y gestionar el Plan de Atención Básica departamental; 3. Evaluar los planes municipales de salud pública; 4. Dirigir y controlar el Sistema de Vigilancia en Salud Pública. 5. Inspección y vigilancia de factores de riesgo ambiental en los corregimientos departamentales y en los municipios de categorías 4a., 5a. y 6a. de su jurisdiccional*.	Estas competencias implican la gestión de la salud pública desarrollando el sistema de monitoreo y evaluación del estado de salud, y la formulación de la política local, para el logro de las metas prioritarias en salud pública definidas por el Ministerio de Protección Social. En la inspección y vigilancia de ciertos factores que afecta la salud humana se encuentra el Instituto de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos (INVIMA) como autoridad prevalente.		Promover en su jurisdicción la afiliación al Régimen Contributivo de aseguramiento y evitar la evasión y elusión de aportes.		
	Vigilar y controlar, en coordinación con autoridades nacionales competentes, la producción, expendio, comercialización y distribución de medicamentos, los causantes de dependencia y las sustancias potencialmente tóxicas. Ejercer la vigilancia y control sanitario de la distribución y comercialización de alimentos y de los establecimientos gastronómicos, así como, del transporte asociado a dichas actividades		**Salud Pública**	Adoptar y adaptar las políticas y planes en salud pública sujetos a los lineamientos nacional y departamental; y formular y gestionar el Plan de Atención Básica municipal.		El organismo nacional de vigilancia y control de alimentos y medicamentos posee control, inspección y vigilancia prevalente y exclusivo respecto de la producción y procesamiento de alimentos, de las plantas de beneficio de animales, de los centros de acopio de leche y de las plantas de procesamiento de leche y sus derivados así como del transporte asociado a estas actividades. Sin embargo los distritos y municipios de mayor tamaño y capacidad fiscal, asumen importantes funciones en materia de control y vigilancia de salud pública.
Prestación de servicios de salud	Gestionar y financiar la prestación de los servicios de salud, a la población pobre en lo no cubierto con subsidios a la demanda, mediante instituciones prestadoras de servicios de salud públicas o privadas.	La prestación de los servicios de salud en los distritos de Barranquilla, Cartagena y Santa Marta se articulará a la red de prestación de servicios de salud de los respectivos departamentos. En los mencionados distritos, el laboratorio departamental de salud pública cumplirá igualmente con las funciones de laboratorio distrital.		Establecer la situación de salud en el municipio y propender por su mejoramiento.		
	Adoptar, difundir, implantar, ejecutar y evaluar la Política de Prestación de Servicios de Salud, formulada por la Nación. Llevar el registro de prestadores y verificar la calidad de los mismos y de la infraestructura, mantenimiento y dotaciones del sector .			**Distritos y Municipios de categoría especial, 1°, 2° y 3°**	Ejercer la vigilancia y control sanitario de la distribución y comercialización de alimentos y de los establecimientos gastronómicos, así como, del transporte asociado a dichas actividades	
	Organizar, apoyar financieramente y administrar la red de Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud públicas en el departamento.				Vigilar las condiciones ambientales que afectan la salud y el bienestar de la población generadas por ruido, tenencia de animales domésticos, basuras y olores, entre otros.	
					Vigilar en su jurisdicción, la calidad del agua para consumo humano; la recolección, transporte y disposición final de residuos sólidos; manejo y disposición final de radiaciones ionizantes, excretas, residuos líquidos y aguas servidas; así como la calidad del aire.	
					Formular y ejecutar las acciones de promoción, prevención, vigilancia y control de vectores y	

DOCUMENTO EN ELABORACION

		zoonosis.	
		Ejercer vigilancia y control sanitario en establecimientos y espacios que puedan generar riesgos para la población.	
Prestación de servicios	Los municipios que fueron certificados hasta 31 de julio de 2001 que venían prestando los servicios de salud del primer nivel de atención quedaron habilitados para hacerlo, aunque sujetos a cumplir con condiciones reglamentadas por el Gobierno Nacional. Pero después de ese año ningún municipio puede asumir directamente nuevos servicios de salud ni ampliar los que ya tenían y quedaron obligados a articularse a la red departamental.		Los municipios al inicio de la descentralización en salud en 1990 se les instaba a asumir la prestación de los servicios de salud del primer nivel de atención. Desde 2001 se respetó los que ya lo habían hecho sujetos a cumplir ciertas condiciones. Y en el año 2007, se dejó abierta de nuevo la posibilidad de que los distritos y municipios que no hayan asumido la prestación de los servicios de salud, pueden nuevamente hacerlo con las reglas y plazos definidos por el Gobierno Nacional.

Fuente: Cuadro elaborado por el autor
* Los municipios de categoría 4ª, 5ª y 6ª, son los de menor población e ingresos fiscales y los más numerosos del país.

DOCUMENTO EN ELABORACIÓN

Cuadro 7
Agua potable y saneamiento básico

TIPO DE COMPETENCIA	BREVE EXPLICACIÓN	TIPO DE COMPETENCIA	BREVE EXPLICACIÓN
Departamento		**Municipios y distritos certificados**	
Concurrir a la prestación de los servicios con la promoción, estructuración e implementación de esquemas regionales.	Los distritos y municipios que sean desertificados desde el año 2010 por no cumplir los requisitos para asegurar la prestación de los servicios de agua potable y saneamiento básico, no podrán administrar los recursos de la participación para agua potable y saneamiento básico del Sistema General de Participaciones, ni tampoco realizar nuevos compromisos con cargo a los mismos, a partir de la fecha de la descertificación. En este evento, los recursos serán administrados por el respectivo departamento, el cual asumirá la competencia en cuanto a asegurar la prestación de los servicios públicos de agua potable y saneamiento básico en la zona urbana y rural. La administración de los recursos de la participación para agua potable y saneamiento básico y la competencia en la prestación de estos servicios, serán reasumidos por el Distrito y/o Municipio, a partir de la certificación. En este evento, el distrito y/o municipio dará continuidad a los compromisos y al esquema de prestación de los servicios que hubiere asumido y definido el departamento. Por último con la reforma del año 2007 se le otorgaron a los departamentos recursos de SGP para agua potable y saneamiento que previamente estaban en cabeza de los municipios.	Los municipios prestarán directamente los servicios públicos de su competencia, cuando las características técnicas y económicas del servicio, y las conveniencias generales lo permitan y aconsejen	A fecha julio de 2007, los municipios y distritos podrían seguir siendo responsables de administrar los recursos del SGP para Agua Potable y Saneamiento Básico y de asegurar la prestación de estos servicios, pero en adelante (desde 2010) deberán acreditar el cumplimiento de los requisitos establecidos por la Ley que dicen relación a aplicar estratificación socioeconómica, establecer un fondo redistributivo y cumplir las reglas de prestación de los servicios. Estos servicios deben ser prestados por empresas de servicios públicos y por los municipios y distritos en forma excepcional, a pesar de que en principio ellos son los que deben asegurar la prestación mediante los contratos del caso. A su turno los prestadores de servicios públicos en Colombia están sometidos a normas especiales en su organización y funcionamiento y a las regulaciones de una Comisión Especializada en el Ramo y a la inspección, vigilancia y Control de una Superintendencia Pública que se ocupa de los servicios públicos domiciliarios.
Promover, coordinar y/o cofinanciar la operación de esquemas regionales de prestación de estos servicios.		Asegurar la participación de los usuarios en la gestión y fiscalización de las entidades que prestan los servicios públicos en el municipio	
Asegurar que se preste en los distritos o municipios no certificados los servicios y administrar los recursos de SGP de los mismos, con excepción de Bogotá D.C.		Disponer el otorgamiento de subsidios a los usuarios de menores ingresos, con cargo al presupuesto del municipio. Cuando manejan SGP también con los porcentajes de recursos autorizados.	
Reportar la información al Sistema Único de Información de Servicios Públicos según parámetros de organismo competente nacional			
Amazonas Guainía y Vaupés tendrán la competencia para asegurar que se preste a los habitantes de las áreas no municipalizadas de su jurisdicción			
Apoyar financiera, técnica y administrativamente a los prestadores de servicios públicos competentes para hacerlo.			
Organizar sistemas de coordinación de las entidades prestadoras de servicios públicos y los municipios cuando proceda.		Estratificar los inmuebles residenciales e identificarlos para la individualización de predios a efectos de prestación del servicio.	

Cofinanciar con recursos de SGP u otros, las inversiones que se realicen en los distritos y municipios para desarrollar proyectos de Agua y Saneamiento.			

Fuente: Cuadro elaborado por el autor

DOCUMENTO EN ELABORACION

Cuadro 8
Otros sectores a manera de ejemplos

TIPO DE COMPETENCIA	BREVE EXPLICACIÓN	TIPO DE COMPETENCIA	BREVE EXPLICACIÓN
Departamento		**Municipios y distritos**	
Servicios Públicos		**Servicios Públicos**	
Planes de prestación y coordinación de servicios públicos y coordinar su ejecución con los municipios. Prestar asistencia técnica, administrativa y financiera a municipios y prestadores.	Los departamentos han ganado crecientes competencias en materia de servicios públicos como instancia en subsidio de la de los municipios. En todo caso están investidos de autoridad para hacer seguimiento y evaluación de los servicios y difundir sus resultados. En la práctica son pocos los departamentos que lo hacen efectivo.	Construcción, ampliación rehabilitación y mejoramiento de la infraestructura de servicios públicos	Los municipios tienen funciones nominales frente a los servicios públicos, aunque aún en la práctica en servicios claves como el agua y el alcantarillado una gran cantidad de municipios presta el servicio. Como se observó en la matriz de agua potable esta función está limitada desde 2010 para municipios que son desertificados.
Evaluar la acción de los municipios y de la prestación de los servicios a cargo de estos e informar los resultados de la evaluación y seguimiento a la Nación, autoridades locales y a la comunidad.			
Vivienda de interés social		**Vivienda de interés social**	
Concurrir a la financiación de programas de vivienda de interés social en asocio con los municipios y prestar asistencia a las funciones locales.	La vivienda de interés social y la política de subsidios se comenzó a implementar desde finales de los años 80 y tomó forma desde los años 90.	Organizan la demanda y presentan los proyectos de Vivienda de Interés Social Rural a la Entidad Otorgante de subsidios	Los municipios y distritos por excelencia son los llamados a promover la vivienda de interés social según la política nacional en la materia. Diferentes entidades adjudican subsidios de vivienda, pero toda la acción confluye en el municipio y distrito que deben ser los principales facilitadores.
		Planes y programas y ejecución de soluciones de vivienda de interés social. Y otorgamiento de subsidios focalizados.	
Agropecuario y Desarrollo Rural		**Agropecuario y Desarrollo Rural**	
Gestión de subproyectos productivos en apoyo a las alianzas productivas y Secretaría Técnica de centros de gestión agro empresarial.	Los departamentos tienen tradición a través de sus secretarías agrarias y pecuarias de participar en los programas de desarrollo del sector y apoyar a los municipios en sus competencias de asistencia técnica agropecuaria.	Promover mecanismos de asociación y de alianzas de pequeños y medianos productores.	Desde etapas tempranas de la descentralización a finales de los años 80, a los municipios y distritos se les invistió de facultades de prestar la asistencia técnica rural directa a los campesinos y de impulsar acciones de desarrollo rural. La asistencia técnica ha perdido protagonismo con el tiempo y frente al impulso inicial que se le dio.
Seguimiento a la gestión y evaluación de la Asistencia Técnica Directa Rural		Promover, participar y/o financiar proyectos de desarrollo del área rural.	
Promover participación de las mujeres rurales en entidades y órganos de decisión territoriales.		Prestar, el servicio de asistencia técnica agropecuaria.	
Transporte		**Transporte**	
Adelantar la construcción y la conservación de todos los componentes de la infraestructura de transporte: vías secundarias y otorgar concesiones a particulares en tales materias.	Las vías secundarias que son de impacto subregional, tienen a la cabeza a los departamentos, una vez se desmontó el sistema nacional que en esta materia estaba a cargo de la nación, desde finales de los años 80. En materia de transporte y tránsito los sistemas nacionales dictan fuertemente la política y las reglas de gestión.	Planificar, definir prioridades, construir y conservar la infraestructura municipal de transporte de los diferentes nodos. Los municipios están aplicados a las vías terciarias.	Desde finales de los años 80 se ordenó liquidar el Fondo Nacional de Caminos Vecinales, con lo cual las vías terciarias fueron asignadas como competencia de los municipios y distritos. Además a ellos les corresponde organizar la movilidad en su territorio, aunque hay directrices y cofinanciaciones nacionales en estas materias que condicionan sustancialmente el ejercicio de esta facultad.
Establecer subsidios al transporte a favor de grupos especiales de población.			
Organizar, si lo requieren, su policía de transito.			
Ambiente		**Ambiente**	
Ejecutar prioridades nacionales, cooperación fronteriza, regional y sectorial en medio ambiente y recursos naturales renovables.	Las facultades departamentales en materia ambiental están inmersas en el Sistema Nacional Ambiental, en coordinación con las Corporaciones Autónomas Regionales (Organismos del sector ambiental nacional especializados y regionalizados)	Tomar las medidas, realizar actividades, promover y participar de programas y políticas necesarias para el control, la preservación y la defensa del medio ambiente en el municipio y recursos naturales, en coordinación con las corporaciones autónomas regionales. Y prestar asistencia técnica y transferencia de tecnología en estas materias.	Los municipios y distritos al igual que los departamentos, se articulan al interior del Sistema Nacional Ambiental, en donde juegan un papel sustancial el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y las denominadas corporaciones autónomas regionales, que aunque operan regionalmente son de naturaleza nacional. Los entes locales tienen mayores márgenes de actuación en los asuntos propiamente municipales como contaminación visual, auditiva, manejo de aguas y

DOCUMENTO EN ELABORACION

Expedir disposiciones departamentales especiales relacionadas con el medio ambiente y velar por el cumplimiento de los deberes estatales y de particulares.		Ejecutar obras o proyectos de descontaminación de corrientes o depósitos de agua afectados por vertimientos, así como programas de disposición, eliminación y reciclaje de residuos líquidos y sólidos y de control a las emisiones contaminantes del aire.	disposición de residuos en los términos de su territorio, entre otros.
Apoyar las Corporaciones Autónomas Regionales, y municipios en ejecución de tareas para la conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables. Cofinanciar proyectos en beneficio de las cuencas hidrográficas.		Promover, cofinanciar o ejecutar, en coordinación con otras entidades públicas, comunitarias o privadas, obras y proyectos de irrigación, drenaje, recuperación de tierras, defensa contra las inundaciones y regulación de cauces o corrientes de agua.	
Coordinar y dirigir las actividades de control y vigilancia ambientales intermunicipales en cuanto a los recursos naturales renovables.		Realizar las actividades necesarias para el adecuado manejo y aprovechamiento de cuencas y micro cuencas hidrográficas.	

Fuente: Cuadro elaborado por el autor

3.3. Atribuciones que otorga la ley para el ejercicio de una competencia

En el caso colombiano las disposiciones que han determinado la distribución de competencias, les han dado el tratamiento indistinto de funciones o competencias, que se reparten a las entidades territoriales. El concepto de atribución no tiene un significado especial de cara a las competencias o funciones de las entidades territoriales en el medio de la descentralización.

Por ejemplo, de hecho la "rectoría" o la "planificación" son relativas en su acepción más estricta, dado que aunque se pensaría que la nación ostenta esa labor esencial, es evidente que los departamentos, distritos y municipios también ejercen planeación y rectoría en el ámbito de sus competencias y su territorio y de acuerdo con sus competencias, funciones o atribuciones. Examinando sectorialmente las competencias desde luego, hay planeación en ámbitos mayores y a escala según el ámbito territorial, así como también, el sentido de tales atribuciones se especifica en diversa forma, dado que la planeación en un sector puede tener acepciones distintas cuando se trata de definir prioridades nacionales o locales.

En la práctica, existen esquemas concurrentes de mucha versatilidad y complejidad. Las leyes han realizado excepciones sobre ejecuciones de ciertas obras, que en principio son exclusivas de las entidades territoriales, justamente basados en los principios de complementariedad, subsidiariedad, concurrencia y coordinación.

En esta sección se presentan a manera de ejemplo con el sector educativo, que se selecciona por su representatividad y complejidad, las atribuciones más típicas describiendo su alcance.

Cuadro 9
Educación

ATRIBUCIÓN	DESCRIPCIÓN	ATRIBUCIÓN	DESCRIPCIÓN
1. Educación		**1. Educación**	
Departamento		**Municipios No certificados**	
Atribución de asesoría	Por sí el departamento es asesor de la gestión del servicio educativo, cumpliendo las reglas técnicas y administrativas dictadas desde el nivel nacional.	Suministrar información y decidir sobre traslado de plazas	La función es meramente operativa y de generación de información. Es marginal frente a la gestión del servicio educativo y se limita a definir traslados de plazas en el territorio de su jurisdicción. En teoría pueden asignar recursos al servicio educativo, pero no administrar este.
Atribución de certificación	Es una competencia que se ejerce condicionada a que los municipios pidan ser certificados y acrediten los requisitos para manejar directamente en su jurisdicción el servicio educativo.	**Municipios y Distritos Certificados**	

DOCUMENTO EN ELABORACION

Unidad de información	El Departamento es unidad de información agregada para el servicio educativo y por ende debe ser activo en la organización de las bases de datos e indicadores. Y ser capaz de generar información útil a todos los niveles y oportuna, para la toma de decisiones.	Prestación del servicio educativo y gestor de las instituciones educativas oficiales en el territorio distrital o municipal respectivo.	El municipio y el Distrito, según el caso, asume la administración integral, programación, ejecución y evaluación, de los servicios educativos en su jurisdicción. Administra los establecimientos oficiales educativos. Las reglas son nacionales tanto en el plano técnico como administrativo. Los estándares de gestión sectoriales son dictados por la autoridad nacional, quien además puede evaluar y de ser el caso intervenir directamente o a través de los departamentos los servicios educativos.
Prestación del servicio educativo y gestor de las instituciones educativas oficiales en el territorio de municipios no certificados	El Departamento asume la administración integral, programación, ejecución y evaluación, de los servicios educativos en la jurisdicción de municipios no certificados o que han perdido la misma. Administra los establecimientos oficiales educativos.		

Fuente: Cuadro elaborado por el autor

3.4. El estado de situación del proceso de delimitación de competencias y distribución de funciones.

En este apartado se incluyen los tres sectores esenciales del modelo de descentralización tomando en cuenta las variables de quién lidera el proceso, los actores que intervienen, qué logros hay hasta la fecha, qué falta, las matrices de competencias en cuanto a su estado de elaboración.

Hay que advertir que en todos los sectores que están involucrados en la descentralización y que son competencia o atribución de los departamentos, distritos y municipios, se puede evidenciar que tienen matrices de competencias. Estas "matrices" no son gráficos o mapas o cuadros como los que se ejemplifican en el cuadro que sigue. Son disposiciones legales definidas por el legislador es decir por el Congreso de la República Colombiano, en las que se aprecia un reparto de competencias entre los diferentes niveles de gobierno.

Muchas leyes sectoriales especifican las competencias, funciones o atribuciones, aunque en tratándose de nuevas competencias posteriores a la Constitución deben quedar garantizados los recursos para que sean asumidas y en consecuencia, tales normas tienen restricción. Se espera que sean normas orgánicas y que cuando por fin se expida la Ley orgánica de Ordenamiento Territorial, se haga una conjunción de responsabilidades que fueron quedando diseminadas en diferentes normas, incluso previas a la Constitución Política de 1991.

Y desde luego que el Gobierno es generalmente quien lleva y ha llevado la iniciativa ante el legislador para definir el sistema de competencias en áreas como el deporte, la recreación, la cultura, el aprovechamiento del tiempo libre la construcción de infraestructura vial, entre otras muchas de las materias en las que tienen que ver las entidades territoriales vigentes en el país.

Cuadro 10
Balance competencial principales sectores

SERVICIOS	Líder del proceso	Actores	Logros a la fecha	Faltantes	Matriz de competencias
EDUCACIÓN	La Nación a través del Ministerio de Educación Nacional y el Departamento Nacional de Planeación DNP, han llevado el liderazgo en la delimitación de competencias del sector al momento de las reformas.	Además de los actores nacionales (Ejecutivo), las decisiones han sido del Congreso de la República. Los departamentos y municipios y sus organizaciones, han participado en las decisiones, así como el sindicato nacional de profesores.	A la fecha, en el país existen 94 entidades territoriales certificadas que descentralizadamente gestionan los servicios educativos. Cifra muy baja frente al total de las entidades territoriales del país.	Hace falta fortalecer la descentralización, en especial en municipios menores de 100.000 habitantes. La descentralización local avanza lentamente a pesar de su regulación hace cerca de diez años.	La matriz de competencias del sector educativo está bien identificada. Este sector tiene regulaciones y competencias muy precisamente definidas.

DOCUMENTO EN ELABORACION

SALUD	La Nación a través del Ministerio de Protección Social y el Departamento Nacional de Planeación han liderado la distribución, redefinición y reparto de competencias del sector.	En este sector además del Congreso de la República y el ejecutivo como promotor, han participado actores provenientes de usuarios de servicios, sociedades científicas, entidades territoriales, las asociaciones y sindicatos de trabajadores de salud , las instituciones de prestación de servicios de salud, públicas y privadas, y el gremio de aseguradores de salud.	La descentralización de los servicios del primer nivel alcanzó un buen desarrollo hasta principios de los años noventa. Desde este año se incentivó y ordenó fortalecer el nivel intermedio en la organización de las redes de servicios de salud. En el manejo del aseguramiento del régimen subsidiado en salud todos los municipios y distritos tienen competencias importantes, aunque hay ciertos antagonismos en la lógica sectorial del manejo del aseguramiento y las actuales competencias municipales, que pueden generar una nueva redefinición de competencias en esta materia. En cualquier caso se ha aumentado sostenida y ampliamente la cobertura de servicios de salud y de la población asegurada.	La distribución de competencias ha sido errática. Inicialmente se dio al municipio en materia de prestación de servicios del primer nivel, pero luego se radicó la competencia en 2001 en los departamentos. Y en 2007, nuevamente se abrió la posibilidad de que los municipios y distritos asuman la prestación de servicios. Esta fluctuación genera incertidumbre y falta de claridad en la política de Estado sobre este proceso de descentralización.	La matriz de competencias del sector salud, aunque inestable, está bien identificada. Este sector tiene regulaciones y competencias muy precisamente definidas. Hay discusiones en curso sobre redefinir el papel de los municipios y de los departamentos de cara al sistema de aseguramiento subsidiado que es el que está diseñado para garantizar la administración de un plan de beneficios en salud para la población pobre y vulnerable.
AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO BÁSICO	El nivel Nacional, en especial el Gobierno (y el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial) ha sido quien ha liderado sistemáticamente el reparto y delimitación de competencias en materia de agua potable y saneamiento básico; por supuesto, con la aquiescencia del Congreso de la República quien es constitucionalmente responsable de adoptar las normas jurídicas en estas materias.	Los municipios, usuarios de los servicios, organizaciones comunitarias, departamentos, empresas de servicios públicos domiciliarios y agencias nacionales como el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, el Departamento Nacional de Planeación, la Comisión de Regulación Sectorial y el Congreso de la República.	La descentralización en este servicio se ha comenzado desde el año 2010 a desplazar hacia los departamentos, en la medida en que se ha considerado que debe ser el prestador primario en caso de que los municipios no cumplan con las condiciones establecidas para administrar estos servicios. Este desplazamiento ocurre en cualquier caso, bajo estrictas reglas que tienen por parámetro general que sean empresas particulares quienes asuman la prestación de servicios.	Estos servicios siguen de cerca los mismos cambios de énfasis en cuanto a quien corresponde el ejercicio de competencias, dado que ha cambiado su énfasis de los municipios y distritos hacia los departamentos.	El nivel nacional lidera, norma y regula, fija las reglas de operación y controla los servicios, disponiendo las consecuencias subsiguientes, por ejemplo, cuando desertifica a un municipio declarando que no puede seguir prestando el servicio. El departamento pasa a ser el nivel principal de referencia. Y los municipios y distritos quedan subordinados a las reglas estrictas de prestación y a ceder sus recursos históricos para que los administre el nivel intermedio, cuando son desertificados. A ello se suma que en este servicio son las empresas privadas las primeras opcionadas para prestar el servicio.

DOCUMENTO EN ELABORACION

3.5. Distribución competencial

En el siguiente cuadro se puede visualizar el número de competencias que en la actualidad tienen asignadas las entidades territoriales. Todo lo cual le imprime una complejidad importante al ejercicio de las mismas. Además advirtiendo que pese a las capacidades, recursos y sistemas administrativos diversos, todos deben cumplir en principio las mismas competencias.

Cuadro 11
Cantidad de competencias por ámbito de Gobierno

Tipo de competencia/ámbito de gobierno	Nacional	Departamentos	Distritos y municipios		
			Distritos	Municipios	No Certificados
Educación	23	15	15	15	4
Salud	21	29	49	19	18
Agua Potable y Saneamiento Básico	35	7	5	5	4
Otros sectores*	9	34	72	38	38

*Es de observar que en cuanto a otros sectores y en particular respecto del nivel nacional, existe una multiplicidad de competencias adicional a las relacionadas en el cuadro, pero dispersas en legislaciones sectoriales de prolífico desarrollo. En el cuadro se relacionan para otros sectores, solamente las competencias nacionales que contempla la Ley matriz de distribución de competencias y recursos exclusivamente.
Fuente: Cuadro elaborado por el autor

3.6. Materias de competencias más importantes por ámbito de gobierno

Además de las funciones y competencias ya relacionadas en los otros apartes, en este acápite se relacionan las competencias clasificadas en forma genérica, según si se trata de aquellas exclusivas, compartidas y delegables y que son las más importantes por nivel de gobierno[7]/.

Cuadro 12
Competencias más importantes por ámbito de gobierno

COMPETENCIAS EXCLUSIVAS DE LA NACIÓN	COMPETENCIAS EXCLUSIVAS DEL DEPARTAMENTO	COMPETENCIAS EXCLUSIVAS DE MUNICIPIOS Y DISTRITOS
Formulación de políticas, defensa y seguridad, justicia, relaciones internacionales, dirección general de la economía y de las facultades amplias de intervención, estabilidad macro-económica, regulación de prestación de servicios, seguimiento y evaluación, distribución de transferencias	Ejercen funciones administrativas: La articulación de la política nacional de carácter sectorial en su territorio; la administración de los asuntos seccionales; la planificación y promoción del desarrollo económico, social y ambiental; la coordinación y complementariedad de la acción municipal; la intermediación entre la Nación y los municipios y la prestación de servicios, conforme a la Constitución y la ley.	Planeación del desarrollo, de su territorio y la promoción del desarrollo local; construcción de las obras que demande el progreso local; promoción de participación de la sociedad civil, comunitaria y el mejoramiento social y cultural de sus habitantes. Ejecutor de servicios públicos y sociales básicos.
	Establecer directrices y orientaciones para el ordenamiento de la totalidad, o porciones específicas de su territorio, especialmente en áreas de conurbación, con el fin de determinar los escenarios de uso y ocupación del espacio; definir las políticas de asentamientos poblacionales y centros urbanos, de tal manera que facilite el desarrollo de su territorio; orientar la localización de la infraestructura física - social de manera que se aprovechen las ventajas competitivas regionales y se promueva la equidad en el desarrollo municipal, concertando con los municipios el ordenamiento territorial de las áreas de influencia en las infraestructuras de alto impacto; integrar y orientar la proyección espacial de los planes sectoriales	Reglamentar de manera específica los usos del suelo, en las áreas urbanas, de expansión y rurales, de acuerdo con las leyes, optimizar los usos de las tierras disponibles y coordinar los planes sectoriales, en armonía con las políticas nacionales y los planes departamentales y metropolitanos. En aquellos municipios donde existan resguardos indígenas y territorios colectivos de las comunidades negras, la elaboración y formulación del plan de ordenamiento territorial se articulará con los planes elaborados por las respectivas comunidades.

[7] / La estructuración del cuadro que se presenta es tomado de las siguientes fuentes: Devia Ruiz Sandra Patricia. Universidad Javeriana - Magíster en Estudios Políticos Universidad Javeriana - Directora de Asuntos Territoriales y de Orden Público - Ministerio del Interior y de Justicia. En sdevia@mij.gov.co También Ibarra Ángela; Coronado Jesús; y Becker Alejandro. En Presentación. Colombia. Panorama de la Descentralización Fiscal. Santiago, 12 de Agosto de 2004 www.eclac.cl/ilpes/noticias/paginas/4. Y: http://www.dane.gov.co/revista_ib/html_r2/articulo6_r2.htm

	departamentales o regionales, de sus municipios.	
	Los departamentos, distritos y municipios ubicados en zonas fronterizas podrán adelantar directamente con la entidad territorial limítrofe del país vecino, de igual nivel, programas de cooperación e integración, dirigidos a fomentar el desarrollo comunitario, la prestación de servicios públicos y la preservación del ambiente.	Previa consulta con el Gobierno Nacional, adelantar directamente, con la entidad territorial limítrofe del país vecino, programas de cooperación e integración. Establecer directrices específicas de ordenamiento y desarrollo territorial para las áreas de frontera.
FUNCIONES COMPARTIDAS		
La Nación, los departamentos, los distritos y los municipios podrán conceder subsidios, en sus respectivos presupuestos, para que las personas de menores ingresos puedan pagar las tarifas de los servicios públicos domiciliarios que cubran sus necesidades básicas.		
Teniendo en cuenta los principios de solidaridad, complementariedad y subsidiariedad, la ley señalará los casos en los cuales la Nación podrá concurrir a la financiación de los gastos en los servicios que sean señalados por la ley como de competencia de los departamentos, distritos y municipios.		
FUNCIONES DELEGABLES		
La delegación de las funciones de los organismos y entidades administrativos del orden nacional efectuada en favor de entidades territoriales deberá acompañarse de la celebración de convenios en los que se fijen los derechos y obligaciones de las entidades delegante y delegataria. Así mismo, en el correspondiente convenio podrá determinarse el funcionario de la entidad delegataria que tendrá a su cargo el ejercicio de las funciones delegadas. Estos convenios estarán sujetos únicamente a los requisitos que la ley exige para los convenios o contratos entre entidades públicas o interadministrativos.		

Fuente: Cuadro elaborado por el autor

DOCUMENTO

3.7. Espacios/mecanismos de coordinación intergubernamental para la gestión de competencias.

Los mecanismos de coordinación más importantes se producen a través del sistema de transferencias de la nación hacia los municipios, distritos y departamentos, en especial porque se exigen indicadores y resultados y se evalúa el uso de los recursos, aunque en este caso se trata de una relación jerarquizada.

Los ministerios en cada sector implicado –que prácticamente son la inmensa mayoría de la acción del Estado, formulan políticas nacionales-sectoriales con implicaciones territoriales y como se ha ilustrado ampliamente, fijan las reglas mismas de operación en la descentralización de cada sector. Además verifican el cumplimiento de las reglas de operación de los servicios por parte de las entidades territoriales. En algunos sectores los departamentos son quienes juegan el papel supervisor.

De otro lado, como ya se ha insistido, la nación puede concurrir a financiar servicios del resorte de las entidades territoriales cuando la ley así lo autoriza, lo que hace que los mecanismos de coordinación en este caso se estructuren alrededor de partidas específicas de inversión, o bien tomando la forma de recursos de cofinanciación, que también exige una coordinación precisa entre los niveles de gobierno implicados.

En el esquema general de la descentralización están los planes de desarrollo nacional, departamental, distrital y municipal, que teóricamente deben estar coordinados. Así, la Ley Orgánica de Planeación establece como principio la autonomía de cada nivel de gobierno en su ejercicio de planeación[8]/, pero inmediatamente establece que "Las autoridades de planeación del orden nacional, regional y las entidades territoriales, deberán garantizar que exista la debida armonía y coherencia entre las actividades que realicen a su interior y en relación con las demás instancias territoriales, para efectos de la formulación, ejecución y evaluación de sus planes de desarrollo".

Sin embargo, en la práctica, los planes de desarrollo y luego los presupuestos plurianuales, que exigen que haya una regionalización de las inversiones, inducen a una cierta coordinación en los programas bandera del gobierno, porque detrás de ello corren los recursos. Pero no es una coordinación sistemática en todos los ámbitos de competencia de las entidades territoriales con la nación.

El papel específico de algunos organismos nacionales, como el Departamento Nacional de Planeación y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público gira en torno al Plan Nacional de Desarrollo y a los recursos regionalizados de inversión, por lo cual se generan los nexos señalados.

Dentro de estos últimos organismos existen dependencias específicas que juegan un rol activo en las relaciones con las entidades territoriales, especialmente en cuanto a supervisión, control y evaluación técnica, tomando la marcha al desempeño de la descentralización y de cada entidad territorial en materia de resultados y de gestión fiscal.

Las normas sectoriales establecen otras instancias de coordinación, en especial cuando sobre las competencias se han diseñado sistemas institucionales que se articulan por instancias cooperadas en los que participan dos o más niveles de gobierno. Los denominados "sistemas administrativos" que son articulaciones de entidades públicas –e incluso privadas-, con papeles específicos de cada cual en ese sistema, se han ido generalizando con vocación específicamente sectorial.

Cuando una entidad territorial requiere y clasifica para aplicar a ciertos recursos nacionales se mantiene un procedimiento de coordinación que exige que la entidad ejecutora interesada inscriba proyectos en el Banco Nacional de Programas y Proyectos de Inversión (BPIN). Esto exige que dicho proyecto sea formulado y evaluado por la entidad responsable del mismo utilizando la metodología general o específica, de acuerdo al sector al cual pertenezca el proyecto.

A partir del BPIN el DNP consolida la programación de los recursos que van a financiar o a cofinanciar proyectos de inversión por parte de la nación[9]/.

En el siguiente cuadro se ilustra con un sector (el de salud que es uno de los más complejos) la matriz de interrelaciones entre los diferentes ámbitos o niveles de gobierno:

Cuadro 13
Matriz de interrelaciones entre niveles de gobierno

Tipo de competencia/ámbito de gobierno	Nacional	Departamentos y Distritos*	Distritos y municipios		
			Distritos	Municipios	No Certificados

[8] / La Nación y las entidades territoriales ejercerán libremente sus funciones en materia de planificación con estricta sujeción a las atribuciones que a cada una de ellas se les haya específicamente asignado en la Constitución y la ley, así como a las disposiciones y principios contenidos en la presente Ley Orgánica.

[9] /A través de este enlace puede consultarse el detalle del procedimiento: http://www.irc.gov.co/MinHacienda/haciendapublica/presupuesto/faq/progpres

DOCUMENTO EN ELABORACION

Salud	Planear todas las materias claves del sector en interés de lo nacional: salud pública, prestación de servicios y aseguramiento.	Garantizar la organización de la red de prestación de servicios y administrar prestadores de servicios oficiales de todos los niveles de complejidad	Direccionar la organización de los servicios, la salud pública y el aseguramiento de la población pobre y vulnerable, en los servicios que no están cobijados en el plan de beneficios del sistema de aseguramiento, para impactar la situación de salud de los pobladores.	Apoyar las acciones de salud de los niveles superiores
	Financiar y cofinanciar	Garantizar los servicios que no están en el plan de beneficios de salud	Gestionar el aseguramiento del régimen subsidiado	Reportar la información que se les solicite
	Expedir las regulaciones	Coordinar, supervisar y controlar las acciones de salud pública	Prestación de servicios por excepción del primer nivel de atención	
	Brindar asesoría y asistencia técnica a las entidades territoriales.	Establecer la situación de salud y propender su mejoramiento.	Salud Pública: Formular y gestionar planes de salud pública local	
	Definir, aplicar y divulgar sistemas de evaluación y control de gestión técnica, financiera y administrativa a las instituciones	Gestionar servicios de salud, a la población pobre en lo no cubierto con subsidios a la demanda	En Bogotá: Garantizar el nivel I, II y III de atención (todas las atenciones). / Garantizar el nivel I de atención (atenciones no especializadas sujeto a reglamento nacional)	
	Establecer el Sistema Integral de Información en Salud y el Sistema de Vigilancia en Salud Pública.	Observar las normas técnicas, administrativas y científicas nacionales en el sector y territorio	Contratar con las EPS (aseguradores) del régimen subsidiado el POSS (Plan Obligatorio de Salud Subsidiado) y garantizar el nivel II y III de atención que no esta en el POSS. / Contratar con las EPS (aseguradores) del régimen subsidiado para garantizar el Plan de Beneficios	
	Reglamentar, distribuir, vigilar y controlar el manejo y la destinación de los recursos SGP y de aseguramiento.	Organizar, dirigir, coordinar y administrar la red de Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud públicas en el departamento	Promover la afiliación al Régimen Contributivo y evitar la evasión y elusión de aportes.	
	Establecer sistemas técnicos y administrativos en diversos ámbitos del sector	Ejercer vigilancia y control del aseguramiento	Establecer la situación de salud en el municipio y propender su mejoramiento.	
	Impartir directrices sobre participación social y promoverla		Gestionar y supervisar el acceso a la prestación de los servicios de salud para la población de su jurisdicción.	
	Manejar el Plan Ampliado de Inmunizaciones			
	Prestar por excepción ciertos servicios de salud especializados y financiarlos			

*Los distritos se asimilan a los departamentos y a los municipios a la vez.

Fuente: Cuadro elaborado por el autor

DOCUMENTO EN ELABORACION

4. El financiamiento del sistema competencial en Colombia con especial enfoque en el ámbito municipal

4.1. Fuentes de financiamiento de los gobiernos locales.

Los gobiernos locales tanto distritos como municipios, disponen de dos principales fuentes de ingresos. Los primeros provenientes de ingresos propios tributarios y no tributarios. Y los segundos provenientes de transferencias nacionales. Para una ubicación de los municipios y

distritos en la estructura de ingresos del Estado –cobijando a la nación y el nivel intermedio se puede consultar el anexo 1-.

Igualmente, los municipios y distritos pueden acceder al endeudamiento público, aunque este tiene restricciones legales para su consecución, más allá de ciertos límites, como se establecerá más adelante (ver pacto fiscal).

4.1.1. Ingresos Tributarios y No tributarios de los municipios y distritos[10]/

Hay más de 20 tipos de impuestos municipales y distritales, al igual que varios ingresos no tributarios. No obstante los más representativos y que explican la mayor parte efectiva de los ingresos de los municipios y distritos se relacionan en el siguiente cuadro:

Cuadro 14
Estructura de ingresos locales

Fuente: Cuadro construido por el Autor con base en legislación local.

Una mayor desagregación de los ingresos tributarios y no tributarios para el caso de los distritos y municipios es la siguiente:

Cuadro 15
Detalle de los ingresos locales

INGRESOS TRIBUTARIOS	INGRESOS NO TRIBUTARIOS	
Predial Unificado	Tasas	Otras multas
Industria y comercio	Dibujo vías obligadas	Intereses
Vehículos Automotores	Parquímetros	Sanciones

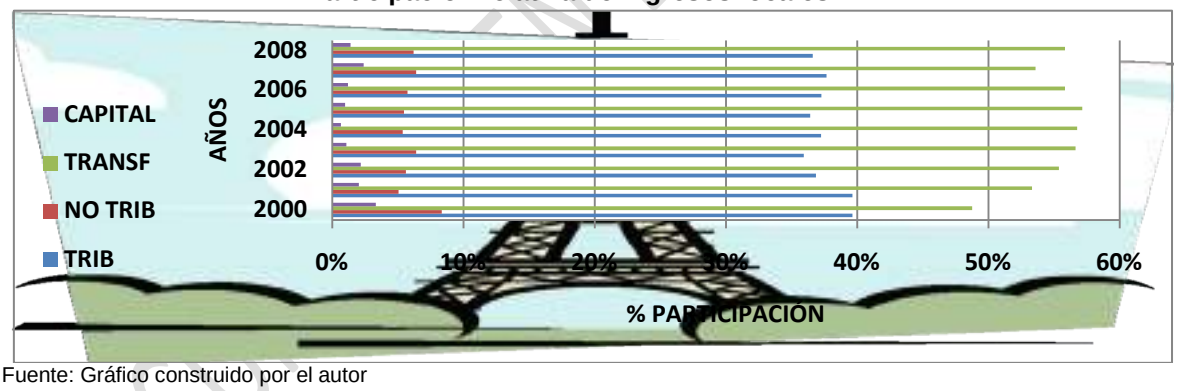
[10] / En el Nivel Departamental la tributación se concentra fundamentalmente en los impuestos de licores, cervezas y cigarrillos que proporcionan el 60.8% (2007) de la recaudación a nivel departamental. Otros impuestos significativos, que se comparten con los municipios, son el de vehículos automotores (8.2%), el de registro y anotación (11.4%) y la sobretasa a la gasolina (7.1%), que proporcionan el 26.7% de la recaudación. El impuesto de estampillas asciende a 10.8%. En términos del PIB los impuestos departamentales ascienden a 1.09% (2007).

Avisos y Tableros	Multas	Contribuciones especiales sobre contratos de obras públicas
Estampillas	Multas por contravenciones al	Regalías directas
Espectáculos Públicos	Código Nacional de Tránsito.	Rentas contractuales
Delineación Urbana	Multas por certificado de	Derechos de tránsito
Degüello de Ganado Menor	movilización	Calcomanías
Sobretasa a la Gasolina Motor	Multas urbanísticas	Placas
Juegos Permitidos	Multas de gobierno	Otros servicios
Alumbrado público	Multas degüello ganado menor	Otros ingresos No tributarios
Espectáculos públicos	Multas de salud	
Construcción urbana		
Ocupación de vías (taxis)		
Registro de vallas		

Fuente: Cuadro construido por el Autor con base en legislación local.

La estructura de ingresos de los municipios en cuanto a su participación relativa, puede observarse en este gráfico:

Gráfico 2
Participación relativa de ingresos locales



Fuente: Gráfico construido por el autor

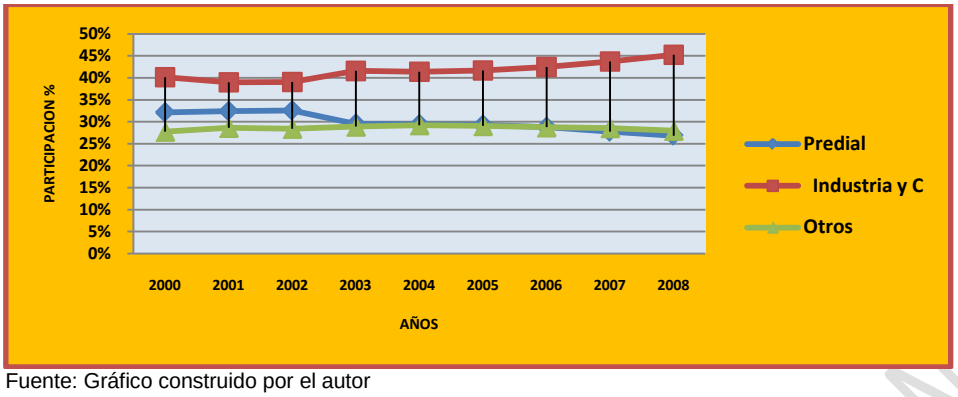
Los recursos que más participan en la estructura de ingresos son las transferencias nacionales que aumentan hasta el 2005 y luego caen en 2006 y 2007, para recuperarse en 2008; seguidas por los impuestos tributarios que pierden en promedio participación del año 2003 en adelante hasta el 2008. Los recursos de capital son los más bajos y los no tributarios apenas sobrepasan el 5% de la participación en la estructura de ingresos.

El Distrito Capital de Bogotá, tiene impuestos propios de los municipios, pero también departamentales, en especial los de Cerveza, Tabaco y Registro y Anotación. Esta lógica de ingresos de Bogotá es también, aplicable a su régimen competencial que es a la vez departamental y municipal, como regla general y como se ha expuesto atrás.

Sin embargo los impuestos más importantes de los municipios y distritos se reducen a dos, el impuesto predial y el impuesto de industria y comercio, como puede observarse en el siguiente gráfico, en el que las participaciones del impuesto predial e industria y comercio respecto del total de los impuestos locales son los más representativos:

Gráfico 3

Principales ingresos locales participación relativa



Fuente: Gráfico construido por el autor

Hay que advertir que los ingresos tributarios se distribuyen muy asimétricamente entre los municipios. Y además que los impuestos de industria y comercio son muy importantes en municipios con actividad económica importante, mientras que el predial lo es en municipios de menor tamaño y con baja dinámica económica[11]/. El siguiente cuadro a corte del año 2007, muestra la asimetría de forma que muy pocos municipios (5 de ellos) concentran cerca de las 3/5 partes de todos los ingresos tributarios y de los ingresos corrientes totales. En la medida que sube la categoría de municipios mayor es su número y menores son sus ingresos y su población. La categoría 6 agrupa el mayor número de municipios y con una participación pírrica de los ingresos tributarios y corrientes respecto del total.

Cuadro 16
Concentración de ingresos y asimetrías del nivel local (distritos y municipios)

CATEGORÍA	NÚMERO	PARTICIPACION EN INGRES CORRIENTES %	PARTICIPACION EN INGRESOS TRIBUTARIOS %
ESPECIAL	5	60.3	61.4
1	15	11.5	13.3
2	17	5.2	6.0
3	17	2.9	3.5
4	21	1.3	1.3
5	29	2.6	2.8
6	986	16.2	11.7

Fuente: Ponencia de Fidel Castaño. La descentralización fiscal en la Región Andina. Diálogo Regional. Bogotá octubre de 2008. Preparado por Martha Rocío Mendoza Saavedra con el apoyo de la relatoría de Sandra Castro. Programa CAPACIDES Fortalecimiento de capacidades para procesos de descentralización. Un programa de InWEnt para los países andinos Bolivia, Perú, Ecuador, Colombia y Chile. 2007 - 2009

[11]/ Para el año 2007: "Los 5 municipios de categoría especial (Bogotá, Cali, Medellín y Barranquilla) que representan el 0.45% de los municipios colombianos explican el 61.4% de los ingresos tributarios totales, 20 municipios que representan el 1.82% de los municipios explican el 74.7% del recaudo tributario municipal. El 93.0% de los municipios explican únicamente el 14.5% del recaudo tributario municipal." FUENTE: **Ponencia de Fidel Castaño. La descentralización fiscal en la Región Andina. Diálogo Regional. Bogotá octubre de 2008. Preparado por Martha Rocío Mendoza Saavedra con el apoyo de la relatoría de Sandra Castro. Programa CAPACIDES** Fortalecimiento de capacidades para procesos de descentralización. Un programa de InWEnt para los países andinos Bolivia, Perú, Ecuador, Colombia y Chile) 2007 - 2009

DOCUMENTO EN ELABORACION

El monto de los recursos tributarios municipales entre el año 2000 y 2007, aumentaron a una tasa del 11% en términos reales promedio anual, mientras que las transferencias nacionales percibidas por este nivel aumentaron en promedio anual al 17% y los ingresos corrientes a una tasa de 14%. Por consiguiente el índice de dependencia de transferencias de los municipios ha aumentado, pero no se evidencia una pereza fiscal derivada de los mayores niveles de transferencias.

En el mismo periodo los gastos de funcionamiento en relación a los ingresos tributarios cayeron desde 102% al 65% entre 2000 y 2007. Los indicadores más importantes de gasto que hablan sobre la consistencia de los municipios y su capacidad de desarrollar sus actividades puede observarse en el siguiente cuadro de indicadores[12]/:

Cuadro 17
Indicadores principales de gasto en el nivel local

Indicadores de gasto	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
% gastos de funcionamiento en el total de gasto	25.4%	25%	22.2%	19.8%	19.3%	17.6%	16.1%	15.5%	16%
% de gastos de personal en funcionamiento	39.2%	43.2%	34.1%	45.4%	43.8%	45%	42.8%	42.7%	42%
Capacidad financiación gastos de funcionamiento	75.7%	63.6%	60.4%	42.6%	42.6%	40.6%	38.2%	41.1%	38.9%
Participación de la inversión en el total del gasto	70.6%	70.9%	73.6%	78.3%	78.3%	80.5%	82%	83%	81.7%
Autofinanciación de la inversión	32.8%	40.1%	39.4%	40.8%	40.8%	45.3%	48.9%	39.3%	50.1%
Inversión financiada con transferencias	52.3%	51%	54.6%	63.4%	63.4%	57%	49.8%	47.7%	57.5%
Participación de intereses en el total del gasto	3.7%	3.5%	4.1%	2.4%	2.4%	1.9%	1.8%	1.4%	2.2%

Fuente: Juan Gonzalo Zapata. Fedesarrollo - Corporación Andina de Fomento CAF. Debates presidenciales.

Aspectos importantes:

1. Los gastos de funcionamiento caen mientras que los gastos de inversión aumentan sostenidamente.
2. La capacidad de financiación de gastos de funcionamiento decae por la regla fiscal basada en un límite de disposición del ingreso para aplicar a tales gastos.
3. El gasto de inversión autofinanciado es creciente y de manera sostenida e importante, salvo en 2007, pese a la importancia del gasto financiado con transferencias.
4. La participación de intereses en el total del gasto es bajo y por ende hace relación a una importante sostenibilidad de la deuda.

4.2. Criterios para transferencias fiscales,

Sistema general de Participaciones

Las transferencias sustanciales en las que se basa la descentralización de competencias más importantes en Colombia son automáticas, condicionadas y no exigen contrapartida. Esas transferencias toman el nombre de Sistema General de Participaciones – SGP, que corresponde a los recursos que la Nación transfiere, por mandato Constitucional a las entidades territoriales –departamentos, distritos y municipios, para la financiación de los

[12] / La capacidad de financiación de gastos de funcionamiento es = Gastos funcionamiento / Ingresos corrientes

DOCUMENTO EN ELABORACION

servicios a su cargo, en salud, educación, agua potable y saneamiento básico y otros sectores (en menor medida)[13]/.

Las transferencias se liquidan como un porcentaje de los ingresos corrientes de la nación el cual estaba previsto con la Constitución de 1991 que llegaría a ser el 22% como mínimo en 2001. En el siguiente cuadro se aprecia la composición de los ingresos corrientes nacionales:

Cuadro 18

Composición Ingresos Corrientes Nacionales

I.- Ingresos Tributarios
Actividad Económica Interna
Renta
Impuesto al Patrimonio
Impuesto al Valor Agregado
Gravamen a los Movimientos Financieros GMF
Gasolina y ACPM*
Resto
Actividad Económica Externa
Impuesto al Valor Agregado
Aduanas y Recargos
II- Ingresos no Tributarios
Otras Tasas, Multas y Otras Contribuciones

*Para todos los efectos, se entiende como ACPM: El marine diesel. El aceite combustible para motor. El diesel marino o fluvial. El gas oil. El intersol. Diesel No. 2. • El Electrocombustible o cualquier destilado medio y/o aceites vinculantes, que por sus propiedades físico-químicas, al igual que por sus desempeños en motores de altas revoluciones, puedan ser usados como combustibles automotor.
Fuente: Construido por el autor

A partir de una reforma constitucional ese mismo año, seguida de una Ley, se dejó en suspenso el crecimiento de estas transferencias en función de la variación de los ingresos corrientes. Y se generó un sistema alterno transitorio, según el cual se tomaría como base inicial el monto de los recursos que la Nación transfería a las entidades territoriales antes de 2001, y se determinó el crecimiento como un porcentaje igual al de la tasa de inflación causada, más un crecimiento adicional escalonado para los años siguientes hasta el año 2008. De allí en adelante el Congreso de la República podría aumentar el porcentaje equivalente a la transferencia revisándolo cada 5 años.

Sin embargo previo a cumplirse el final del periodo de transición se volvió a reformar la Constitución Política. En el Acto Legislativo se estableció como periodo de transición los años 2008 a 2016, tiempo durante el cual se aplicará la regla de crecimiento que se presenta en el cuadro siguiente, que incluye el total de puntos de crecimiento anual y los ajustes que se reconocieron en el 2008 y los previstos para el 2009, por inflación y crecimiento de la economía, igualmente considerados en la fórmula. A partir del 2017, el incremento del SGP estaría nuevamente ligado a los ingresos corrientes de la Nación.

Crecimiento de los recursos del Sistema General de Participaciones: A partir del año 2008 (fecha de la última reforma constitucional que frena el crecimiento de las transferencias) los

[13] /Este sistema de participaciones en ingresos corrientes nacionales sustituye el sistema denominado de situado fiscal que en sus orígenes, consistía en "situar" un porcentaje de los ingresos ordinarios nacionales que no tuvieran destinación específica a los departamentos, siendo esos ingresos ordinarios ingresos corrientes libres de cualquier destinación que la ley les hubiera determinado a algunas fuentes de recursos. En la Constitución de 1991 se continuó hablando de situado fiscal como un porcentaje de ingresos corrientes "situado" por la nación en las entidades territoriales, pero desde 2001 con una reforma constitucional y hasta la actualidad no se habla de situado fiscal, sino como ya se ha dicho de Sistema General de Participaciones en los ingresos corrientes de la nación.

DOCUMENTO EN ELABORACION

recursos del Sistema General de Participaciones crecerán tal como se puede apreciar en el siguiente Cuadro:

Cuadro 19
Crecimiento de las participaciones

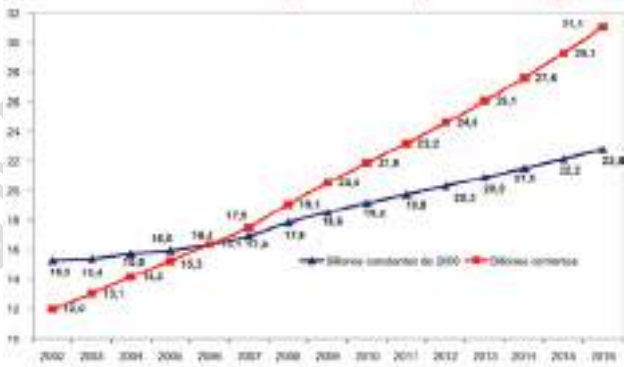
Año	Factor	Año	Factor
2002	Inflación + 2.0%	2010	Inflación + 4.0% + 1.3% para educación
2003	Inflación + 2.0%	2011	Inflación + 3.5% + 1.6% para educación
2004	Inflación + 2.0%	2012	Inflación + 3.0% + 1.8% para educación
2005	Inflación + 2.0%	2013	Inflación + 3.0% + 1.8% para educación
2006	Inflación + 2.5%	2014	Inflación + 3.0% + 1.8% para educación
2007	Inflación + 2.5%	2015	Inflación + 3.0% + 1.8% para educación
2008	Inflación + 2.5%	2016	Inflación + 3.0% + 1.8% para educación
2009	Inflación + 4.0% + 1.3% para educación	2017	Inflación + 3.0% + 1.8% para educación

En adelante según el crecimiento promedio de la variación porcentual de los ICN
Fuente: A partir de la reforma constitucional

A partir del año 2017, el monto del Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos y Municipios, se incrementará anualmente en un porcentaje igual al promedio de la variación porcentual que hayan tenido los ingresos corrientes de la Nación durante los cuatro años anteriores.

Los recursos de transferencias que se distribuyen son elevados pese a los recortes en las dinámicas de crecimiento que se explican por el afán del Gobierno central en generar bolsas paralelas de recursos. La dinámica se puede observar en el siguiente gráfico:

Gráfico 4
Sistema de Participaciones: Magnitud económica



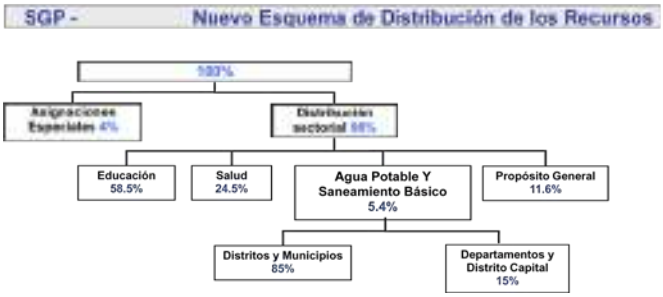
Fuente: Política Fiscal y Descentralización. Descentralización Fiscal en Colombia: Algunos Comentarios. Rutty Paola Ortiz Jara. Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Santiago de Chile, enero de 2008.

Condicionalidad de las transferencias

Las transferencias que son la fuente de financiamiento más importante de las entidades municipales, están condicionadas en su uso. Desde el año 2007 (que sigue la tradición de condicionalidades existentes desde 1991-1993), las transferencias se condicionan así:

Esquema 2

DOCUMENTO EN ELABORACIÓN

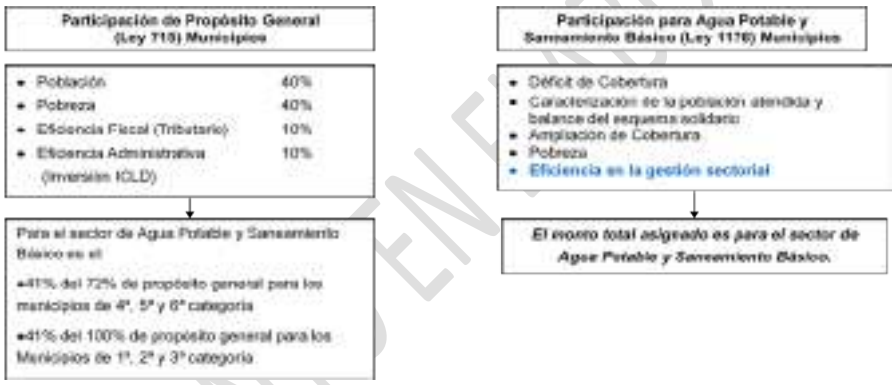


Fuente: DNP.

Las asignaciones especiales del gráfico que son equivalentes al 4% del total del SGP, se deben destinar para:
1.1. Alimentación escolar, 0.5%.
1.2. Resguardos indígenas, 0.52%.
1.3. Municipios ribereños del Río Grande de la Magdalena, 0.08%.
1.4. Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales –Fonpet, 2.9%

Además las transferencias se distribuyen según los siguientes criterios entre las entidades territoriales y según se trate de cada componente sectorial (ejemplo agua potable y saneamiento básico):

Esquema 3



Fuente: DNP.

En forma detallada, los porcentajes de la asignación de los recursos sectoriales de agua potable y saneamiento, se relacionan en el siguiente cuadro:

Cuadro 20

Criterios de distribución de los recursos - Ley 1176/07

Criterios	%
1. Déficit de Cobertura	35%
2. Población atendida y balance del esquema solidario	30%
3. Esfuerzo en ampliación de Cobertura	5%
4. Pobreza	20%
5. Eficiencia en la gestión sectorial	10%

Fuente: DNP.

DOCUMENTO EN ELABORACION

De esta manera se puede concluir que hay criterios de condicionalidad que son muy puntuales y consideran diversos factores. Las cuotas de cada entidad territorial están definidas por criterios de reparto.

4.3. Otros sistemas de financiación y cofinanciación

Ya se observó que las transferencias son la fuente más importante de los recursos de los municipios y distritos y que han tenido un crecimiento importante. Sin embargo, existen recursos complementarios que deben ser considerados.

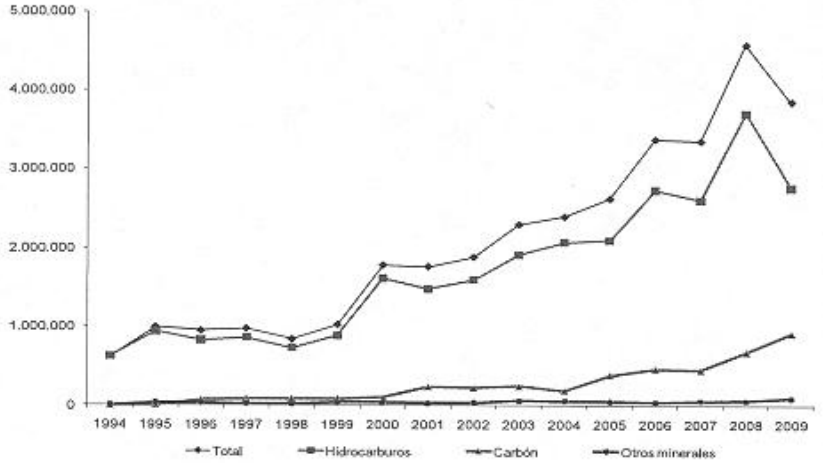
4.3.1. Regalías Directas

Las regalías directas son recursos que le corresponden a los departamentos, distritos y municipios en cuyo territorio se encuentran los recursos naturales no renovables y a los puertos fluviales y marítimos por donde se transporte el recurso natural o su derivado. Desde el año 1994 ha habido un creciente volumen de regalías generadas por la explotación de hidrocarburos, carbón, níquel y demás recursos naturales no renovables.

De acuerdo con datos oficiales[14]/ entre 1994 y 2009 se han generado regalías cercanas a los $42.2 billones de pesos colombianos a precios constantes de 2009. De dicha cifra $33.3 billones corresponden a regalías directas y $8.9 billones a indirectas (que se comentan abajo). El 82% de estas regalías tienen su origen en petróleo, mientras que carbón, níquel y otros recursos naturales representaron el 12%, 3% y 3%, respectivamente

Como se observa en el gráfico que sigue, las regalías directas colombianas giradas a los entes territoriales han crecido en forma sostenida en los últimos quince años:

Gráfico 5
Dinámica de regalías giradas a entidades territoriales



Fuente: HIDROCARBUROS: ECOPETROL 1994 - 2003 y ANH: 2004 - 2009. CARBÓN Y OTROS MINERALES CARBOCOL v MINERCOL 1995 - 2003 e INGEOMINAS 2004 - 200915/.

Los departamentos han percibido el 59% de las regalías generadas en el período 1994-2009, los municipios el 39% y las Corporaciones Autónomas Regionales[16]/ el 2%. Las regalías

[14] /Ver Proyecto de Acto Legislativo 13 de 31 de agosto de 2010 senado de la república

[15] / OB CIT. Proyecto de Acto Legislativo 13 de 2010.

[16] / "(…) las Corporaciones Autónomas Regionales, (…) son entes corporativos de carácter público, creados por la ley, integrado por las entidades territoriales que por sus características constituyen geográficamente un mismo ecosistema o conforman una unidad geopolítica, biogeográfica o hidrogeográfica, dotados de autonomía administrativa y financiera, patrimonio propio y personería jurídica, encargados por la ley de administrar, dentro del área de su jurisdicción, el medio ambiente y los recursos naturales renovables y propender por su desarrollo sostenible, de conformidad con las disposiciones legales y las políticas del Ministerio del Medio Ambiente." (Ver CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCION PRIMERA. Consejero ponente: RAFAEL E. OSTAU DE LAFONT PIANETA. Bogotá, D. C., treinta (30) de abril de dos mil ocho (2008)

directas están concentradas en 17 departamentos y 60 municipios que se apropian del 95% de las mismas. Con las regalías ocurre algo similar a lo que pasa con los impuestos locales que están altamente concentradas en un grupo pequeño de entidades territoriales, como ya se dijo.

De hecho, entre 1994 y 2009 cuatro departamentos recibieron el 56% de las regalías generadas. Este aspecto aunado a cuestionamientos sobre ausencia de transparencia, corrupción, excesiva concentración de recursos y bajo impacto en el uso de estos recursos sobre indicadores sociales básicos, está llevando al país a un posible cambio de las reglas de asignación de estos recursos, y a generar un esquema más redistributivo a entidades territoriales no productoras de recursos naturales no renovables.

Las regalías tienen destinaciones específicas, generalmente asociadas con sectores sociales. Para un uso más libre de esas regalías las entidades territoriales deben haber certificado ciertas coberturas mínimas alcanzadas en los sectores sociales respectivos (educación, salud, agua potable, alcantarillado y mortalidad infantil).

Respecto de las regalías petroleras que son las más significativas, en el siguiente cuadro se indican las condicionalidades del uso de las mismas.

Cuadro 21
Condicionalidad en uso de los recursos de regalías petroleras
-Entidades territoriales-

ENTIDAD	CUANDO NO CUMPLE LAS COBERTURAS MÍNIMAS	CUANDO SI CUMPLE LAS COBERTURAS MÍNIMAS	INTERVENTORÍA TÉCNICA
DEPARTAMENTO	El departamento debe destinar el 60% a proyectos orientados a lograr las coberturas mínimas. De este porcentaje, debe destinar como mínimo el 1% a proyectos de inversión en nutrición y seguridad alimentaria (debe hacerlo con un convenio con el organismo nacional especializado en la materia). El 30% del total de regalías debe destinarse a proyectos en otros sectores prioritarios contenidos en los Planes de Desarrollo Departamental o Municipal. Debe destinar no menos del 50% del total de regalías a los Proyectos prioritarios que estén contemplados en los Planes de Desarrollo de los municipios del mismo departamento, que no reciban regalías directas, de los cuales no podrán destinarse más del quince por ciento (15%) a un mismo municipio.	El departamento puede destinar hasta el 90% a proyectos priorizados en el Plan de Desarrollo (PD) departamental, garantizando los recursos necesarios para el sostenimiento de las coberturas mínimas alcanzadas. De este porcentaje, debe destinar como mínimo el 1% a proyectos de inversión en nutrición y seguridad alimentaria (debe hacerlo con un convenio con el organismo nacional especializado en la materia). Debe destinar, no menos del cincuenta por ciento (50%) del total de las regalías a los Proyectos prioritarios que estén contemplados en los Planes de Desarrollo de los municipios del mismo departamento, que no reciban regalías directas, de los cuales no podrán destinarse más del quince por ciento (15%) a un mismo municipio.	El departamento puede destinar hasta el 10% a la financiación de gastos de interventoría técnica de los proyectos.
MUNICIPIO	El municipio debe destinar el 75% a proyectos orientados a lograr las coberturas mínimas. De este porcentaje, debe destinar como mínimo el 1% de estos recursos a proyectos de inversión en nutrición y seguridad alimentaria (debe hacerlo con un convenio con el organismo nacional especializado en la materia) y el 15% a proyectos en otros sectores prioritarios contenidos en el Plan de Desarrollo.	El municipio puede destinar hasta el 90% a inversión en los proyectos de desarrollo municipal y distrital, contenidos en el Plan de Desarrollo (PD), con prioridad para aquellos dirigidos a la construcción, mantenimiento y mejoramiento de la red terciaria a cargo de las entidades territoriales, proyectos productivos, saneamiento ambiental y para inversiones en los servicios de salud, educación básica, media y superior pública, electricidad, agua potable, alcantarillado y demás servicios públicos básicos, garantizando los recursos necesarios para el sostenimiento de las coberturas mínimas alcanzadas. De este porcentaje, debe destinar como	El municipio puede destinar hasta el 10% para la financiación de gastos de interventoría técnica de los proyectos.

DOCUMENTO EN ELABORACION

		mínimo el 1% de estos recursos a proyectos de inversión en nutrición y seguridad alimentaria (debe hacerlo con un convenio con el organismo nacional especializado en la materia).	

FUENTE: Cuadro arreglado por el autor, Tomado de ECOPETROL. DNP. CORPORACION FINANCIERA INTERNACIONAL. "Criterios que deben tener en cuenta los municipios y departamentos para el buen uso de las regalías. Abril de 2009. No 5.

4.3.2. Fondo Nacional de Regalías- Regalías Indirectas

Son las regalías no asignadas directamente a los departamentos y municipios productores[17]/. Sus recursos son menores a las regalías directas, como ya se indicó arriba, y se destinan en la promoción de la minería, medio ambiente, y en proyectos regionales prioritarios definidos en los Planes de Desarrollo.

A partir del Fondo Nacional de Regalías se persigue distribuir parte de la riqueza generada por la explotación de recursos naturales no renovables entre aquellos departamentos, distritos y municipios no beneficiarios directos de regalías. Sin embargo evaluaciones especializadas oficiales, como las efectuadas por el DNP, han puesto de manifiesto que tales recursos no han beneficiado a las regiones con mayores índices de necesidades básicas insatisfechas.

4.3.3. Crédito Territorial y Cofinanciación

Cofinanciación

El sistema de cofinanciación en Colombia fue muy importante en los orígenes de la descentralización. Se preveía como un sistema de movilización y asignación de recursos complementarios al sistema de transferencias automáticas, en este caso bajo una modalidad discrecional y condicionada de los mismos a prioridades acordadas entre la nación y las entidades territoriales.

La cofinanciación se orienta a apoyar la ejecución de programas y proyectos definidos y aprobados en desarrollo de las competencias de las entidades territoriales y a sectores y fines específicos. Con el tiempo la cofinanciación perdió protagonismo en calidad de instrumento de descentralización y tomó fuerza como mecanismo de recentralización, en especial como se ha dicho entre 2002 y 2010.

Los fondos más reconocidos de cofinanciación hasta hace relativamente poco fueron el Fondo de Cofinanciación para la Inversión Social - FIS, el Fondo de Cofinanciación para la Inversión Rural - DRI y el Fondo de Cofinanciación para la Infraestructura Vial y Urbana. Pero la cofinanciación trasciende los fondos y toma forma de programas específicos nacionales que también movilizan recursos de origen nacional en las regiones.

Los ministerios nacionales son los que determinan las directrices y orientaciones básicas de la política de cofinanciación y son quienes llevan la selección y aprobación de proyectos a las instancias directivas de los fondos. A través de los fondos de cofinanciación se espera que los organismos, dependencias y entidades nacionales competentes en el respectivo sector no participen en la ejecución directa de los recursos cofinanciados[18]/.

Cualquier entidad territorial puede presentar programas y proyectos para que sean objeto de cofinanciación. Existe un Comité Nacional de Cofinanciación, cuya coordinación está a cargo del Departamento Nacional de Planeación. Es de advertir que la cofinanciación en sentido

[17] /Estos recursos se administran y asignan a través de Un Fondo Nacional de Regalías.

[18] / El papel de los organismos nacionales se restringe a contribuir a los programas de evaluación, a efectuar el seguimiento y evaluación permanente en forma global de los programas y proyectos financiados; y a realizar las actividades generales de asistencia y asesoría técnica; y a participar en la programación general de la inversión.

DOCUMENTO EN ELABORACION

estricto es la fuente de recursos menos importantes de todas las propias de las relaciones fiscales intergubernamentales, como se observa más abajo.

Las líneas de cofinanciación se refieren principalmente a las relacionadas en el siguiente cuadro:

Cuadro 22
Líneas de cofinanciación

Servicios Públicos Domiciliarios
Educación
Salud
Apoyo al Saneamiento Fiscal
Deporte, Recreación y Cultura
Transporte
Vivienda
Turismo
Centros de Comercialización
Comunicaciones
Energético
Plantas de Beneficio
Recuperación y Renovación Urbana y Equipamiento Urbano
Ambiente
Cadenas Productivas
Maquinaria y Equipo

Fuente: Sistema Nacional de Cofinanciación.

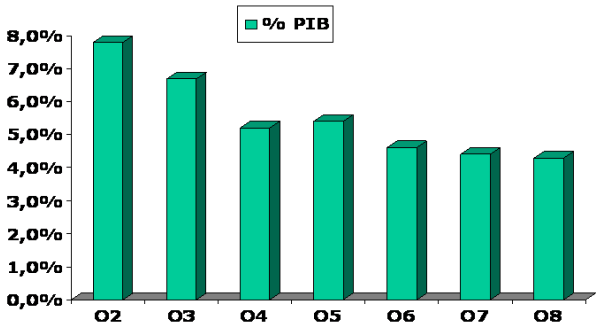
En el año 2009 tuvieron importancia el Fondo de Sistema de Transporte Masivo, el Fondo Nacional de Regalías ya expuesto y la Pre inversión a través de una entidad nacional llamada FONADE, con base en proyectos territoriales.

También se desarrollaron progresivamente fondos sin aporte local en sectores agrarios, empresariales, sociales y en servicios como el agua. Programas nacionales sociales como Familias en Acción, Juntos y Adulto Mayor.

4.3.4. Endeudamiento

La deuda es otro concepto de financiación de las entidades territoriales, que después de tener un importante aumento hasta finales de los años 90 (alcanzó cerca del 10% del PIB en 1999), comenzó a ceder progresivamente a lo largo de la década inicial del presente siglo. En 2009 la deuda territorial fue de 4.5% del PIB.

Gráfico 6



FUENTE: Urrea Duque Néstor Mario. **Diez años de Transformación Fiscal Territorial en Colombia 1998-2008.** Octubre 2009

DOCUMENTO EN ELABORACION

De las fuentes planteadas anteriormente se confirma la importancia alta de las transferencias en todo el periodo, la caída del endeudamiento, el incremento de las regalías y el bajo desempeño de la cofinanciación[19]/.

Gráfico 7

Fuente: 05b_Financiamiento_de_Competencias_COLOMBIA_Juan_Ariza.ppsx

4.4. Presupuestos de las entidades territoriales

En el siguiente cuadro se presenta una relación agregada de los presupuestos de los municipios y distritos, confirmándose el análisis de composición y tendencias de las finanzas públicas que ya se ha realizado.

Cuadro 23

DOCUMENTO EN ELABORACION

[19]Tomado de: Microsoft PowerPoint - 05b_Financiamiento_de_Competencias_COLOMBIA_Juan_Ariza.ppsx

SITUACIÓN FISCAL DE LOS MUNICIPIOS EN COLOMBIA 2008, DNP 2009

Tabla 7.

Agregados financieros de los gobiernos municipales y departamentales como porcentaje del PIB

CUENTA	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
A. INGRESOS TOTALES	8,58	8,23	9,40	9,36	9,48	9,95	9,76	9,06	9,65
1. Tributarios	2,36	2,34	2,49	2,67	2,73	2,81	2,82	2,79	2,75
2. No tributarios	0,59	0,54	0,46	0,63	0,53	0,66	0,76	0,39	0,51
3. Transferencias para funcionamiento	0,26	0,21	0,22	0,24	0,26	0,26	0,20	0,17	0,21
4. Regalías	0,60	0,60	0,63	0,68	0,62	0,66	0,72	0,69	0,92
5. SGP, transferencias	3,66	3,65	4,52	4,58	4,70	4,61	4,39	4,22	4,40
6. Cofinanciación	0,09	0,12	0,13	0,05	0,03	0,03	0,15	0,22	0,13
7. Otros	1,08	0,77	0,96	0,51	0,32	0,71	0,69	0,39	0,72
B. GASTOS TOTALES	9,05	8,17	9,57	9,31	8,80	9,67	10,00	10,25	9,29
8. Funcionamiento	2,19	1,91	2,04	1,95	1,73	1,62	1,55	1,61	1,52
9. Intereses de deuda	0,38	0,29	0,35	0,17	0,20	0,15	0,15	0,13	0,18
10. Inversión	6,47	5,95	7,18	7,16	6,87	7,90	8,30	8,49	7,59
11. Otros gastos (corrientes)	0,01	0,03	0,00	0,02	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
12. DÉFICIT O AHORRO CORRIENTE	0,49	0,86	0,78	1,41	1,88	2,16	2,10	1,79	1,75
13. DÉFICIT O SUPERÁVIT TOTAL (A-B)	-0,55	0,06	-0,17	0,05	0,67	0,28	-0,25	-1,18	0,34
RECURSOS DEL BALANCE	0,18	0,20	0,24	0,37	0,47	0,87	1,38	2,49	1,32

Fuentes: (a) ejecuciones presupuestales reportadas por los municipios al DNP. (b) ejecuciones presupuestales reportadas por los departamentos a la CGR desde 1990 hasta 2002; de 2003 en adelante, reportadas al DNP y a Minhacienda.

4.5. Pactos fiscales

A finales de los años noventa, se adoptaron reglas fiscales por mandato constitucional y legal, orientadas al saneamiento de las finanzas públicas territoriales, las cuales equivalen a un pacto fiscal, que tuvo por objeto fortalecer los ingresos de recaudación propia; estabilizar el gasto de funcionamiento en un nivel compatible con los ingresos de recaudación propia; aumentar el ahorro corriente; disminuir el pasivo corriente; establecer mecanismos para el manejo del pasivo pensional y de pasivos contingentes; superar el déficit fiscal. Y sobre todo, expandir la inversión sin aumentar el saldo de la deuda como porcentaje del PIB.

El desempeño fiscal de las entidades territoriales en efecto logró acercarse a los objetivos perseguidos, según las cifras que han sido ilustradas, en especial a lo largo de la primera década del presente siglo. Sin embargo, y este es el aspecto cuestionable a la luz del debate de la descentralización, la disciplina fiscal de la nación algo más relajada, se ha cobrado de los ritmos potenciales de crecimiento de las transferencias que dejaron de recibir las entidades territoriales, para financiar la re centralización de programas y gastos desde el nivel nacional, como ya se dijo. Paradoja que se entiende bajo las lógicas del poder político central y su forma de leer las alternativas de control del territorio y de la reproducción de los grupos de interés que forman parte del bloque gobernante del país (hasta el año 2010).

4.5.1. Restricciones al endeudamiento

En los últimos años de la década de 1990 se generó un ahorro corriente negativo que venía acompañado de una inversión creciente por parte de las entidades territoriales. De esta forma, se gestó un endeudamiento progresivo que no se soportaba en una capacidad de pago efectiva.

La reacción fue un mayor control del endeudamiento subnacional[20]/. La Constitución Política prevé una regulación de forma que las entidades públicas no se pueden endeudar más allá de

[20]/ FUENTE: Ponencia de Martha Rocío Mendoza. La descentralización fiscal en la Región Andina. Diálogo Regional. Bogotá octubre de 2008. Preparado por Martha Rocío Mendoza Saavedra con el apoyo de la

su capacidad de pago. En 1998 se definió la capacidad de pago, y se hizo a través de la figura del ahorro operacional y en 2001 se tomaron medidas drásticas para frenar la dinámica del proceso de endeudamiento territorial.

A las entidades territoriales de mayor tamaño[21]/ se les exige para adquirir créditos la certificación por una firma especializada que determina su capacidad de endeudarse. Las instituciones crediticias para otorgar créditos a todas las entidades territoriales les exigirán el cumplimiento de las condiciones y límites respectivos, como no exceder su capacidad de pago[22]/.

Está prohibido que una entidad territorial realice operaciones de crédito público que aumenten su endeudamiento neto cuando se encuentren en mora por operaciones de crédito público contratadas con el Gobierno Central Nacional o garantizadas por este.

Ninguna entidad territorial podrá, contratar nuevas operaciones de crédito público cuando su relación intereses/ahorro operacional supere el 60% o su relación saldo de la deuda/ingresos corrientes supere el 80%.

Por último desde el año 2003 está establecido el indicador de superávit primario[23]/, para los departamentos, distritos y municipios de categorías especial, 1 y 2 (es decir los de mayor tamaño) quienes deberán establecer una meta de superávit primario para cada vigencia fiscal con el fin de garantizar la sostenibilidad de su respectiva deuda. La meta de superávit primario que garantiza la sostenibilidad de la deuda será fijada por instancias de la alta dirección y financieras propias de la entidad territorial respectiva.

Se prevén y aplican en la actualidad planes de desempeño supervisados por la nación, que son programas de ajuste fiscal (racionalización de gastos y fortalecimiento de ingresos), financiero y administrativo tendientes a restablecer la solidez económica y financiera de la entidad. Su objetivo es garantizar el mantenimiento de la capacidad de pago y el mejoramiento de los indicadores de endeudamiento de las respectivas entidades territoriales. Si los planes no se cumplen se suspende la posibilidad de endeudamiento.

4.5.2. Condicionalidad a los recursos y gastos propios de municipios y distritos

Los gastos de funcionamiento de las entidades territoriales deben financiarse con sus ingresos corrientes de libre destinación, de tal manera que estos sean suficientes para atender sus obligaciones corrientes, aprovisionar el pasivo prestacional y pensional; y financiar, al menos parcialmente, la inversión pública autónoma de las mismas[24]/. Hay una lista expresa de ingresos que no pueden financiar gastos de funcionamiento, como por ejemplo con regalías, con recursos de cofinanciación o con operaciones de crédito público.

Los gastos para la financiación de docentes y personal del sector salud que se financien con cargo a recursos de libre destinación del departamento, distrito o municipio, y que generen

DOCUMENTO EN ELABORACION

---

relatoría de Sandra Castro. Programa CAPACIDES Fortalecimiento de capacidades para procesos de descentralización. Un programa de InWEnt para los países andinos Bolivia, Perú, Ecuador, Colombia y Chile 2007 - 2009

[21] / Departamentos, distritos y municipios de categorías especial, 1 y 2.

[22] / Se entiende por capacidad de pago el flujo mínimo de ahorro operacional que permite efectuar cumplidamente el servicio de la deuda en todos los años, dejando un remanente para financiar inversiones. Los intereses de la deuda al momento de celebrar una nueva operación de crédito, no deben superar el cuarenta por ciento (40%) del ahorro operacional.

[23] / Se entiende por superávit primario aquel valor positivo que resulta de la diferencia entre la suma de los ingresos corrientes y los recursos de capital, diferentes a desembolsos de crédito, privatizaciones, capitalizaciones, y la suma de los gastos de funcionamiento, inversión y gastos de operación comercial.

[24] / Se entiende por ingresos corrientes de libre destinación los ingresos corrientes excluidas las rentas de destinación específica, entendiendo por estas las destinadas por ley o acto administrativo a un fin determinado.

obligaciones que no se extingan en una vigencia fiscal, solo podrán seguirse financiando con ingresos corrientes de libre destinación.

Durante cada vigencia fiscal los gastos de funcionamiento de los distritos y municipios no podrán superar como proporción de sus ingresos corrientes de libre destinación, unos límites definidos para cada categoría.

Se limitaron los gastos de los concejos municipales, de las personerías y de las pocas contralorías municipales y distritales existentes (además de las contralorías departamentales, solo se dejaron vigentes otras contralorías en las ciudades capitales desde 2001, pues previo a ello cada municipio contaba con su propia contraloría).

Incumplidos los límites establecidos de gastos conlleva a un programa de saneamiento tendiente a obtener, a la mayor brevedad, los porcentajes autorizados. Si al término del programa de saneamiento el municipio o distrito no ha logrado cumplir con los límites establecidos, a través del departamento se obliga a un plan estricto. Y si de nuevo se viola lo dispuesto en él, por dos vigencias anuales consecutivas, la asamblea departamental, a iniciativa del Gobernador, determinará la fusión del respectivo municipio o distrito.

4.6. Logros y desafíos pendientes

En el caso de las regalías se está tramitando una reforma constitucional, que tiene por objeto realizar unas nuevas reglas de distribución de los recursos que actualmente reciben los entes territoriales productores y los pasos a través de puertos de los recursos naturales. De forma que se beneficien todas las entidades territoriales en una mayor proporción de los recursos que están muy concentrados en los actuales beneficiarios, a la vez que se establezcan controles más estrictos, tal como ya se ha ilustrado ampliamente.

En la actualidad no se ha previsto un cambio en el sistema de transferencias. Las transferencias se han fortalecido en los últimos años, aunque no tanto como se había estimado desde la Constitución de 1991, dado que el resurgimiento del centralismo le puso un freno relativo al proceso, a lo cual contribuyó fuertemente la situación de conflicto y la visión del modelo autoritario de manejo gubernamental que se impuso desde el centro del país en los últimos ocho años (desde el año 2002).

Las finanzas territoriales, en especial las de los municipios y distritos en sus principales indicadores de ingreso y gasto mejoraron en la última década y se estabilizaron. Las finanzas de los departamentos como nivel intermedio son las menos robustas y fuertes en todo el proceso, pese a que su papel se ha fortalecido en contraste con ello, desde las reformas realizadas en la última década al modelo de descentralización.

El desafío pendiente más importante es el desmonte de los programas nacionales que riñen con las competencias locales y mantener la dinámica en los recursos propios y transferidos a las entidades territoriales.

Es posible que este proceso se pueda engendrar en un ambiente de mayor estabilidad del orden público y caída de la violencia en el país en las regiones y territorios, en particular con el menor impacto que se ha generado sobre las administraciones públicas territoriales por actores armados. Sin embargo el resurgimiento de bandas criminales como un rebrote de actores paramilitares articulados al narcotráfico, siguen siendo una incógnita sobre las verdaderas posibilidades de afianzar un modelo autonómico.

La voluntad política y el rediseño institucional son esenciales para volver a la senda de un progresivo afianzamiento de la descentralización y de mayores niveles efectivos de autonomía territorial. La dinámica de los procesos regionales y la reivindicación de sus perspectivas e intereses en el balance de una democracia participativa, podrían ser fuerzas motoras que impulsaran nuevamente el reconocimiento de la importancia de las entidades territoriales en la

DOCUMENTO EN ELABORACIÓN

construcción y reconstrucción de la nación. Toda esta perspectiva es la que puede afianzar el diseño fiscal en beneficio de la descentralización.

5. El funcionamiento actual del sistema competencial en Colombia con especial enfoque en el ámbito municipal.

5.1. Grado de eficiencia de la gestión de competencias por los gobiernos locales en el sentido del buen gobierno.

¿Con qué eficiencia asumen los gobiernos locales sus competencias más importantes?

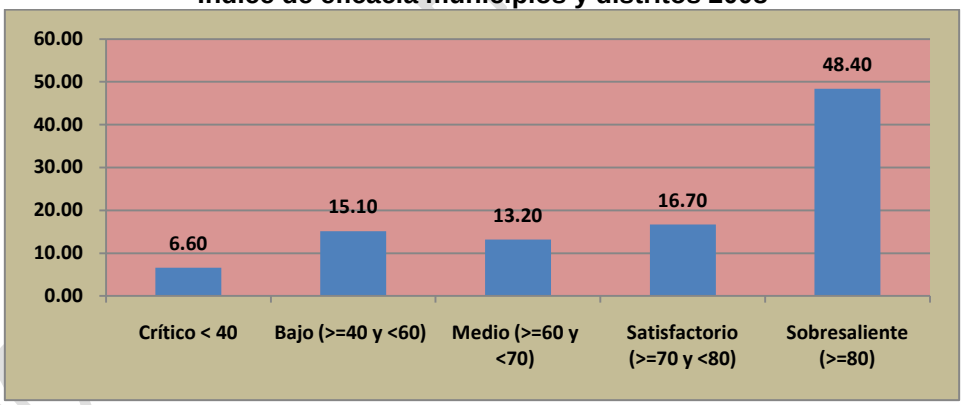
En Colombia se mide periódicamente el uso de los recursos transferidos de parte de la nación a los municipios y distritos. Lo hace una instancia nacional legalmente habilitada para el efecto y especializada en el tema. A continuación se presentan los indicadores utilizados en la última evaluación disponible en el país del año 2008[25]/.

La información completa y coherente fue generada por diferente número de municipios y distritos según el tipo de indicador que se relaciona a continuación. Así para el componente de eficacia 773; para eficiencia 646; para requisitos legales 1067; para capacidad administrativa 555; para desempeño fiscal 1088; y para desempeño integral 317[26]/.

Componente de eficacia

Para medir la eficacia se toman en cuenta las metas definidas en los planes de desarrollo para los distintos sectores en los cuales el municipio o distrito tiene competencias. Es una medida parcial, pero indica el grado de compromiso y diligencia de los municipios y distritos con las metas que ellos mismos se han fijado. De acuerdo con esto, la calificación se obtiene a través del nivel de cumplimiento de las metas de producto definidas en el plan y programadas para la vigencia que se va a evaluar (2008). El índice de eficacia[27]/ se califica por rangos, así:

Gráfico 8
Índice de eficacia municipios y distritos 2008



Fuente: elaborado por el autor a partir de: DNP. Evaluación del desempeño integral de los municipios, 2008. Informe de resultados vigencia 2008 (Artículos 79 Ley 617 de 2000 y 90 de la Ley 715 de 2001)

Componente de eficiencia

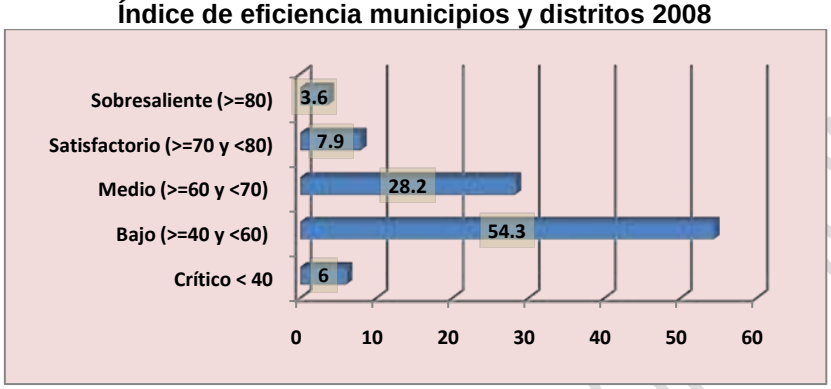
25 /Esta sección cita y se basa íntegramente en: Evaluación del desempeño integral de los municipios, 2008. Informe de resultados vigencia 2008 (Artículos 79 Ley 617 de 2000 y 90 de la Ley 715 de 2001). Noviembre de 2009.

26 / Es de recordar que hay 1098 entre municipios y distritos.

27 / El índice de eficacia se construye a partir de la suma ponderada de las metas de los "sectores básicos" (educación, salud y agua potable) y de las metas del resto de sectores denominados "otros sectores", donde el peso de cada una de ellas se define de la siguiente manera: para las metas de los sectores básicos, de acuerdo con los recursos ejecutados y para las metas de los otros sectores por la prioridad que asigne la administración municipal.

Mide la relación entre productos obtenidos e insumos utilizados por un municipio en el proceso de producción de bienes y prestación de servicios básicos. Es decir, la eficiencia como medida de desempeño de la gestión permite identificar la capacidad de un municipio de lograr una relación óptima (eficiencia relativa) entre los insumos y los productos obtenidos (bienes y servicios a su cargo), en comparación con los demás municipios y distritos. Particularmente se toman los servicios más representativos como son educación, salud y educación. El índice de eficiencia es el siguiente[28]/:

Gráfico 9
Índice de eficiencia municipios y distritos 2008



Fuente: elaborado por el autor a partir de: DNP. Evaluación del desempeño integral de los municipios, 2008. Informe de resultados vigencia 2008 (Artículos 79 Ley 617 de 2000 y 90 de la Ley 715 de 2001)

Es de observar que para hacer las mediciones de eficiencia, se construyen seis funciones de producción asociadas a los servicios ya mencionados. Por ejemplo. existe una función de producción para matrícula educativa, y el producto de esta función es "Alumnos matriculados de preescolar a media en establecimientos oficiales educativos (sin subsidios)", mientras que los insumos son: Insumo 1: Total docentes oficiales vinculados Insumo 2: Inversión en educación menos nómina y contratos con oferta privada para los últimos tres años (millones de pesos de 2008). Insumo 3: Espacio (m2) – Aula disponible en los establecimientos educativos oficiales.

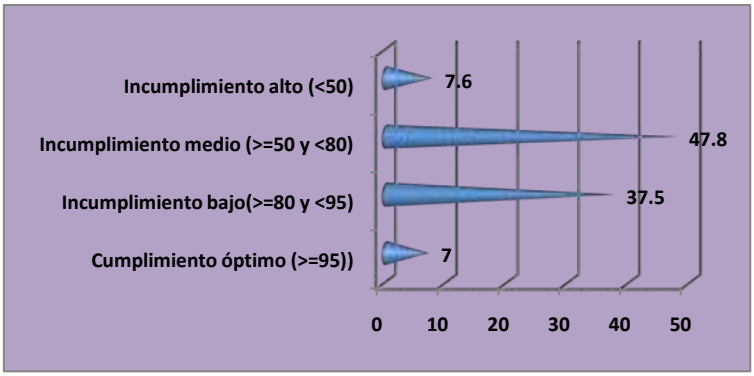
Cada función de producción permite calcular un índice de eficiencia relativo en un rango de 0 a 100, que combinadamente y por el promedio permite calcular el índice de eficiencia global.

Componente de cumplimiento de requisitos legales en la ejecución de los recursos del Sistema General de Participaciones

Tiene como objetivo evaluar el cumplimiento del marco normativo previsto y relacionado con la ejecución de los recursos del Sistema General de Participaciones (SGP) en los componentes de educación, salud, agua potable y saneamiento básico, propósito general, alimentación escolar y atención integral a la primera infancia. Evalúa el nivel de cumplimiento en la forma como se cumplen las normas de presupuestación de los ingresos y de la ejecución del gasto (inversión y servicio de la deuda) que implica también una normatividad asociada al cumplimiento de la ejecución activa en cuanto a la relación de los pagos efectuados frente a los compromisos adquiridos durante una vigencia fiscal. El índice de cumplimiento es:

Gráfico 10
Índice de cumplimiento municipios y distritos

[28] / Para el cálculo de la eficiencia relativa municipal de la vigencia 2008 se aplicó la metodología de Análisis Envolvente de Datos (Data Envelopment Analyst – DEA) a partir de seis funciones de producción definidas para los sectores de Educación, Salud y Agua Potable. Dada la diversidad de los municipios y la presencia de diferentes tipos de rendimientos en los procesos de gestión para la generación de bienes y servicios, se utilizó un modelo de rendimientos variables a escala.



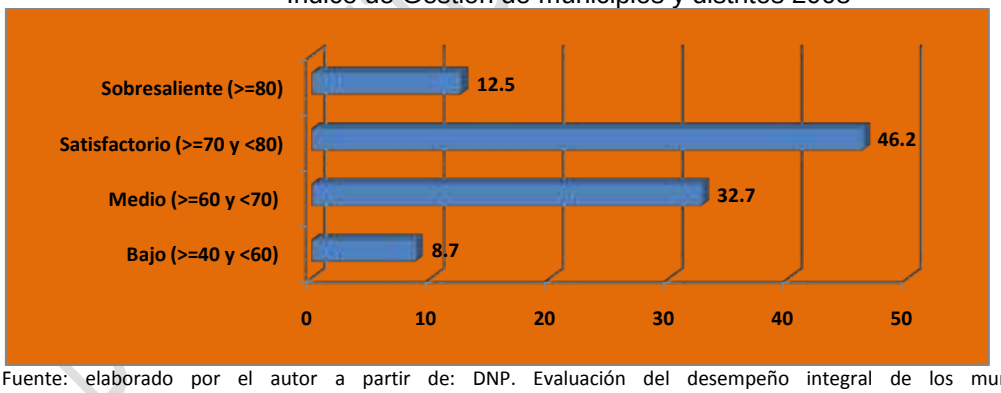
Fuente: elaborado por el autor a partir de: DNP. Evaluación del desempeño integral de los municipios, 2008. Informe de resultados vigencia 2008 (Artículos 79 Ley 617 de 2000 y 90 de la Ley 715 de 2001)

Componente de gestión administrativa y fiscal

El Índice de Gestión es el promedio entre el Índice de Capacidad Administrativa y el Índice de Desempeño Fiscal. Resume la capacidad administrativa y financiera de un municipio para materializar los objetivos y metas programadas en el plan de desarrollo local. Sirve además como instrumento explicativo de los resultados alcanzados en los componentes de Eficacia y Eficiencia de la evaluación integral; también ayuda a caracterizar a los municipios.

El indicador de capacidad administrativa conjuga diversas medidas como las relativas a la estabilidad del personal directivo, el grado de profesionalización de la planta de empleos, el nivel de automatización de los procesos, la disponibilidad de equipos de cómputo y los grados de implementación del sistema de control interno que en Colombia se basa en el diseño en cada organización de un conjunto de estándares definidos y que son indicativos de una buena gestión (se denomina Sistema estándar de Control Interno MECI).

Gráfico 11
Índice de Gestión de municipios y distritos 2008



Fuente: elaborado por el autor a partir de: DNP. Evaluación del desempeño integral de los municipios, 2008. Informe de resultados vigencia 2008 (Artículos 79 Ley 617 de 2000 y 90 de la Ley 715 de 2001)

El desempeño fiscal evalúa el estado de las finanzas de los municipios[29]/. Mide globalmente el resultado fiscal alcanzado en cada año y valores cercanos a 100 significan que la entidad territorial logró en conjunto los siguientes resultados:
– Buen balance en su desempeño fiscal.
– Suficientes recursos para sostener su funcionamiento.

[29] /Está construido a partir de seis indicadores financieros que permiten medir la capacidad de las administraciones municipales de sustentar sus gastos de funcionamiento con ingresos corrientes de libre destinación; la dependencia de las transferencias de la Nación para el financiamiento municipal; el nivel de solvencia frente al endeudamiento; la magnitud de la inversión en el gasto total y la capacidad de ahorro corriente como proporción del ingreso corriente

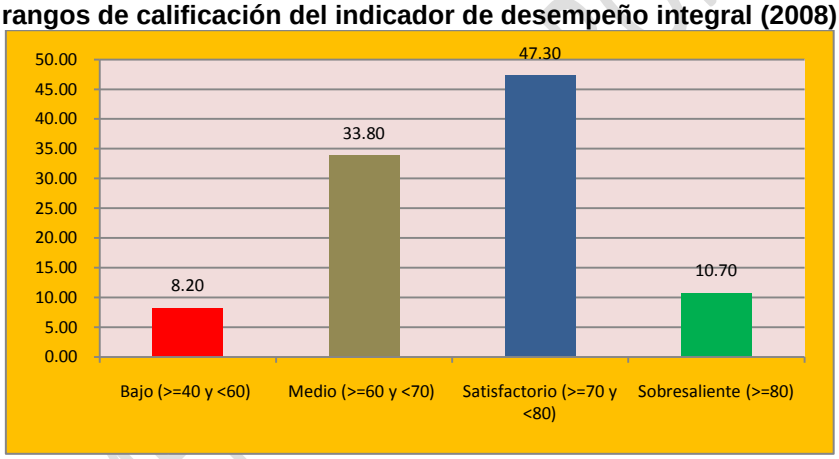
– Cumplimiento a los límites de gasto de funcionamiento.
– Importante nivel de recursos propios (solvencia tributaria) como contrapartida a los recursos de SGP
– Altos niveles de inversión
– Adecuada capacidad de respaldo de su deuda
– Generación de ahorro corriente, necesario para garantizar su solvencia financiera.

Desempeño integral

Como ya se dijo solamente 317 municipios entregaron información completa y consistente para el año 2008 de la evaluación. El indicador global arrojó un valor de 71,05, equivalente a satisfactorio por efecto de los promedios de cumplimiento de requisitos legales (75.02), eficacia (74.20) y gestión administrativa y fiscal (71.11). El más bajo de los indicadores fue el promedio nacional del componente de eficiencia con 56,93 puntos.

Los municipios también se agruparon según los rangos de calificación del indicador de desempeño integral, de manera que el 47,3% obtuvo una calificación satisfactoria entre 70 y 80 puntos, el 33,8% obtuvo una calificación media entre 60 y 70 puntos. Y el 10% de los municipios evaluables obtuvo una calificación sobresaliente superior a 80 puntos. En el siguiente gráfico se visualizan estos resultados:

Gráfico 12
Ubicación de municipios y distritos en rangos de calificación del indicador de desempeño integral (2008)



Fuente: elaborado por el autor a partir de: DNP. Evaluación del desempeño integral de los municipios, 2008. Informe de resultados vigencia 2008 (Artículos 79 Ley 617 de 2000 y 90 de la Ley 715 de 2001)

El escalafón de desempeño integral está conformado por todos los municipios del país, pese a que la gran mayoría no haya reportado información completa o que la que presentaron sea inconsistente. En estos casos el municipio obtiene una calificación de cero en el componente o subcomponente donde se haya presentado la omisión o se haya reportado variables inconsistentes. Esta situación por supuesto, afecta considerablemente la calificación alcanzada por el municipio, y lo excluye del promedio nacional.

Cuadro 24
Tipologías según calificación de desempeño integral

Tipologías	Características	Número de municipios en cada tipología	Calificación general de desempeño
1	Municipios que no cumplen las metas de sus planes de desarrollo y los bienes y servicios producidos son generados con altas ineficiencias. Además, tienen baja capacidad administrativa y sus finanzas son débiles. Son municipios que requieren el mayor acompañamiento para fortalecer su capacidad de gestión y la rendición de cuentas. Varios de ellos no reportan información.	143	Crítica (<40)

2	Municipios que cumplen parte de sus planes de desarrollo y la eficiencia en la producción de bienes y servicios sigue siendo baja. Además, su capacidad administrativa y fiscal es baja. Estos municipios requieren mejorar su capacidad para cumplir los planes de desarrollo y adelantar acciones para elevar su eficiencia en la producción de los bienes y servicios. Varios de ellos reportan poca información para la evaluación.	344	Baja ≥40 y <60)
3	Municipios que cumplen parcialmente sus planes de desarrollo y la eficiencia en la producción de bienes y servicios está en la mitad. Además, han desarrollado a medias sus capacidades administrativa y fiscal. Estos municipios requieren aumentar su capacidad para cumplir los planes de desarrollo y adelantar acciones para elevar su eficiencia en la producción de los bienes y servicios. Varios de ellos reportan información incompleta.	301	Media (≥60 y <70)
4	Municipios que cumplen considerablemente buena parte de las metas de sus planes de desarrollo y la mayoría de los bienes y servicios son producidos con niveles aceptables de eficiencia, pero que pueden mejorar más. Sus finanzas son estables y han alcanzado capacidades administrativas importantes. Algunos pocos deben mejorar la información que reportan.	269	Satisfactoria (≥70 y <80)
5	Municipios que cumplen todas o casi todas las metas de sus planes de desarrollo, los bienes y servicios producidos son generados con alta eficiencia y tienen la mayor capacidad de gestión administrativa y fiscal. Son los municipios de mejores prácticas	41	Sobresaliente (≥80)

Fuente: Evaluación del desempeño integral de los municipios, 2008. Informe de resultados vigencia 2008 (Artículos 79 Ley 617 de 2000 y 90 de la Ley 715 de 2001). Noviembre de 2009.

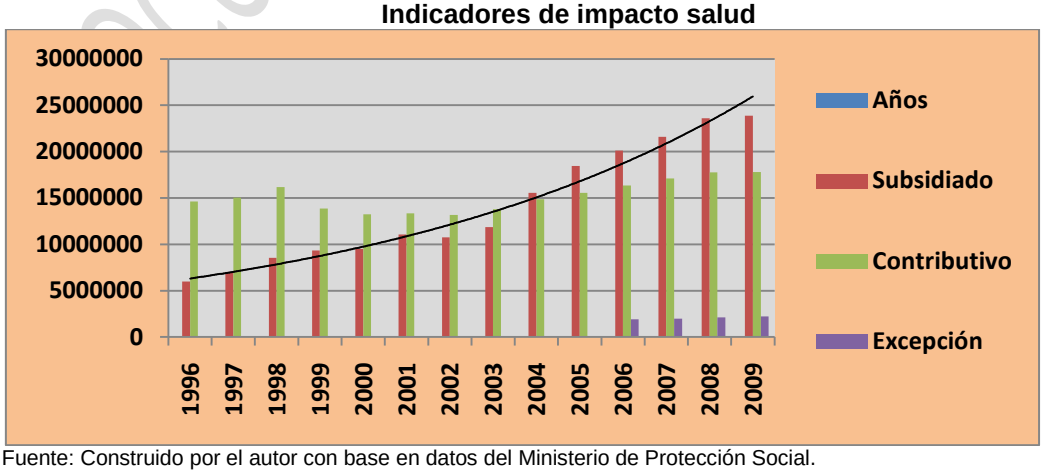
5.2. Impactos asociados a la descentralización

En cuanto a los impactos o eficacia, tomando los sectores más importantes de la descentralización, se tiene:

Indicadores de impacto en función de la población

Salud. Se observa la tendencia de población asegurada pobre en salud. En Colombia se asegura a la población para que acceda a los servicios de salud. En particular la afiliación al régimen subsidiado en salud (destinado a personas con baja o nula capacidad de pago) es el que está a cargo de las entidades territoriales con aportes nacionales de naturaleza específica y bajo la forma de fondos concurrentes. El crecimiento es constante y muy relevante.

Gráfico 13
Indicadores de impacto salud



Fuente: Construido por el autor con base en datos del Ministerio de Protección Social.

En 1981, al comienzo de la descentralización, la esperanza de vida al nacer era de 64,8 años. En el año 2003 la esperanza de vida fue de 71,1 y en 2008 de 72,5. En 2009 la OPS calculaba

DOCUMENTO EN ELABORACION

el indicador en 73,2. En estos valores incide de forma importante la violencia, en especial los homicidios producto del conflicto armado. Pese a todo el indicador de esperanza de vida al nacer[30]/ se ha mantenido en aumento.

Cuadro 25
Esperanza de vida al nacer*

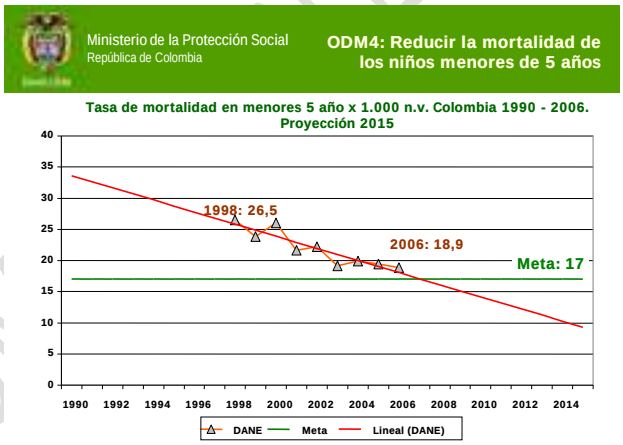
Año	Expectativa de vida al nacer	Posición	Cambio Porcentual
2003	71,14	110	
2004	71,72	113	0,82 %
2005	71,72	115	0,00 %
2006	71,99	114	0,38 %
2007	72,27	112	0,39 %
2008	72,54	112	0,37 %

Fuente: CIA World Factbook

*** Estimados**

La tasa de mortalidad tanto para niños menores de 5 años por cada 1000 nacidos vivos[31]/, ha disminuido sostenidamente a lo largo de la primera década del siglo.

Gráfico 14
Tasa de mortalidad infantil
Menores de 5 años por 1000 NV



Fuente: Ministerio de Protección Social:

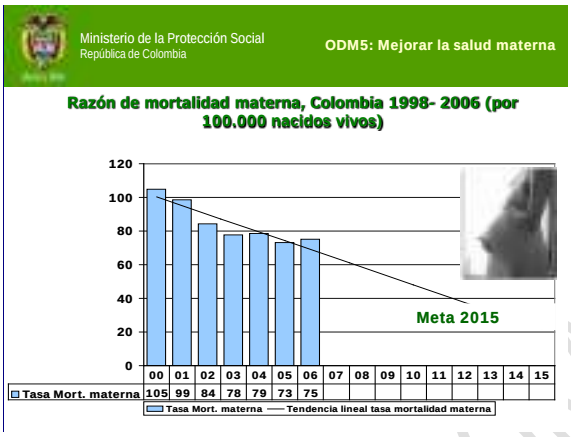
"Por una Colombia bien gobernada 2008-2011"

Por último, la tasa de mortalidad materna[32]/ se ha reducido también en forma sostenida, de forma que cayó de 104 a 75,02 entre el año 2000 y el año 2006.

[30] / Se calcula como el número promedio de años de vida para un grupo de personas nacidas en el mismo año, si la mortalidad para cada edad se mantiene constante en el futuro.
[31] / La tasa de mortalidad en menores de 5 años expresa la probabilidad que tiene un recién nacido de morir entre el nacimiento y antes de cumplir los 5 años de edad. Se presenta como una tasa por cada mil nacidos vivos.
[32] /Defunciones maternas por cada 100.000 nacidos vivos.

DOCUMENTO EN ELABORACION

Gráfico 15
Tasa de mortalidad Materna
Por 100.000 NV



Fuente: Ministerio de Protección Social:

"Por una Colombia bien gobernada 2008-2011"

Los impactos en salud han mejorado en muchos frentes, pero aún hay que profundizar en las acciones en las cuales están implicadas estrechamente las entidades territoriales tal como se ha explicado en el modelo de competencias. Es de resaltar que existen serias diferencias de los impactos en salud por regiones y por distritos y municipios. Así por ejemplo, para el año 2006, mientras que Santander arrojaba tasas de mortalidad infantil para menores de 5 años del 13,23, Vichada, otro departamento alejado estaba en el último lugar con 63 y Chocó, emblemático por la incidencia de pobreza estaba en 45,66.

La descentralización es partícipe de aciertos positivos, aunque también de las limitaciones de estos resultados. Observando que muchas herramientas de la política están articuladas desde el nivel nacional.

Educación

En educación básica y media se registró un incremento entre 2002 y 2010 de 1.485.585 cupos. El crecimiento se concentró en la educación básica secundaria. En efecto, de 1.059.311 cupos nuevos en el sistema, 866.872 representan la ampliación en este nivel, que pasó de tener una cobertura del 79,45% al 102,02% en 2009[33]/.

Cuadro 26
Indicadores de impacto educación

Conceptos/Años/variaciones	2002	2009	Cambios Absolutos	Porcentaje
Total población 5 – 16	10.612.133	10.577.486	-34.647	-0,33%
Total matrícula 5 – 16	9.011.661	9.550.429	538.768	5,98%
Población 5 a 16 años fuera del sistema	1.600.472	1.027.057	-573.415	-35,83%

[33] / "Como los cupos disponibles superan el número de niños en esas edades, la cobertura bruta alcanza el 105%." Ministerio de Educación Nacional. Revolución educativa 2002-2010. Acciones y lecciones. Bogotá, julio de 2010.

DOCUMENTO EN ELABORACION

Tasa de asistencia 5 a 16 años	84,92%	90,29%		
Matrícula en Transición[34]/, Básica y Media	9.611.660	11.069.716	1.458.056	15,17%
Matrícula de menores de 5 años y mayores de 16 años	599.999	1.519.287	919.288	153,21%
Tasa de cobertura bruta en Transición, Básica y Media	90,57%	104,65%		
Matrícula oficial en Transición, Básica y media	7.651.699	9.451.116	1.799.417	23,52%
Matrícula privada en Transición, Básica y Media	1.959.961	1.618.600	-341.361 I23	-17,42%
Porcentaje de matrícula oficial en Transición, Básica y Media	79,61%	85,38%		

Es difícil aislar los impactos de la descentralización sobre la educación, en parte porque en la complejidad institucional y de competencias ha habido varios cambios y una alta responsabilidad de las políticas nacionales en la suerte del desempeño del sector. Ciertamente se evidencian avances en los indicadores de cobertura, si bien en los indicadores de resultado de calidad existen limitaciones, como pueden serlo en comprensión lectora; análisis y solución de problemas matemáticos en situaciones variadas; razonamiento analítico y científico; bilingüismo; valores democráticos; docentes capacitados en planes de mejoramiento, competencias básicas y laborales, y áreas transversales; entre otras.

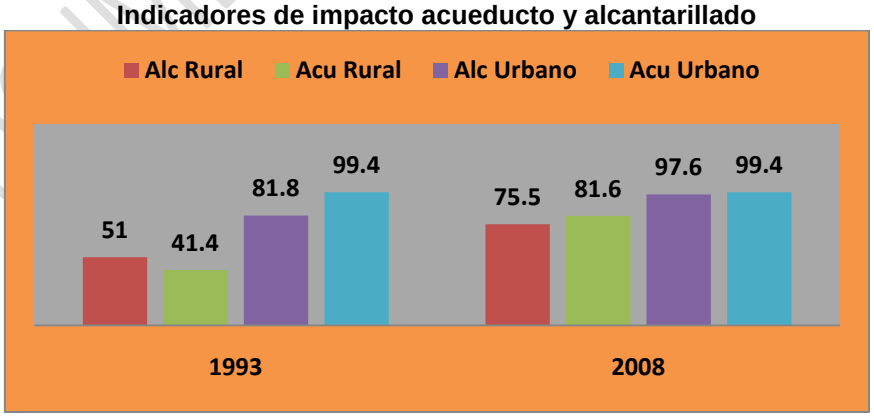
La complejidad de las reglas de distribución de las transferencias, para los sectores financiados con ellas en el nivel territorial, induce paradójicamente a cierta ausencia de señales.

Agua potable y saneamiento básico

Entre 1990 y 2005 las coberturas se elevaron de 77% a 88,3% en agua potable y de 60% a 74,1% en alcantarillado; en las zonas urbanas estas coberturas alcanzaron el 97,7% y el 91,4%, respectivamente.

Se logró un mayor saneamiento financiero de la operación de los servicios combinado con mayor equidad y acceso para los estratos de menores recursos económicos que son subsidiados en el consumo básico (17 $m^{3)}$, superando progresivamente los rezagos en el nivel de la tarifa respecto del costo de prestación del servicio.

Gráfico 16
Indicadores de impacto acueducto y alcantarillado



Fuente: elaborado con base en el Censo General 1993 y 2005- DANE; Cálculos DNP-DDUPA. José Alejandro Bayona Chaparro. Director Desarrollo Urbano. DNP. Retos del Sector para el cumplimiento de las metas del milenio.

[34]/ El nivel de educación preescolar comprende, como mínimo, un (1) grado obligatorio en los establecimientos educativos estatales para niños menores de seis (6) años de edad. Transición, está dirigido a educandos de cinco (5) años de edad y que corresponde al grado obligatorio constitucional.

DOCUMENTO EN ELABORACION

En acueducto se ha expandido la cobertura proporcionalmente y superior al crecimiento poblacional.

Las cifras indican que la tasa de cobertura de acueducto ha avanzado en forma significativa. Pese a ello existen marcados contrastes entre las áreas urbanas y rurales, tanto en acueducto como en alcantarillado.

Existen también diferencias regionales importantes que en el caso de los departamentos y municipios a la vez que hace falta avanzar en forma más decidida respecto de la calidad del agua y superar las deficiencias en el sistema de alcantarillado. Cuando las falencias de calidad aumentan o los cortes de suministro son altos, las cifras nominales de provisión de los servicios no reflejan la realidad de las coberturas.

5.3. Dificultades/desafíos/incoherencias y oportunidades del sistema competencial que se presentan en su aplicación en la práctica en el ámbito local

1. Cada sector ha desarrollado una lógica sectorial propia para la gestión de los servicios, con diversos grados de injerencia y control de la nación y del papel del nivel intermedio. Sin embargo, en los años muy recientes se ha avanzado hacia un sistema de mayor protagonismo departamental en los tres sectores más importantes de la descentralización, empoderando a este nivel como instancia que asume los servicios cuando los municipios no cumplen los requisitos para asumir la competencia.

Es curioso así registrar, que si bien Colombia se movilizó bajo la lógica de un modelo de descentralización con énfasis en los distritos y municipios, fue progresivamente identificando la necesidad de imprimir un mayor protagonismo al nivel intermedio de los departamentos como instancias de articulación y garantía en la prestación de los servicios públicos, bajo un criterio implícito de conformación y administración de verdaderas redes de prestación de los servicios. Aún esta tendencia continúa y no se puede ser concluyente sobre su futuro, dadas la evidentes limitaciones de algunos departamentos en el país y porque ese nivel intermedio ha carecido de una reforma fiscal que lo fortalezca y de una identidad institucional suficientemente sólida, aunque con algunas excepciones.

Esto conlleva tres dificultades. La primera es que los departamentos no tienen capacidades suficientes para asumir las competencias, dado que han sido las entidades más débiles en la estructuración del proceso de descentralización, validando las excepciones como ya se dijo.

La segunda, el cambio de competencias entre departamentos y municipios ha sido desestabilizador. Unos años para un sector son los municipios y distritos los que deben ejercer una competencia. Para los años siguientes no. Y luego otra vez pueden asumirlas. Esta forma de incertidumbre jurídica e institucional es un mal precedente para la sostenibilidad de un modelo institucional y la generación de verdaderas capacidades.

En tercer lugar, se genera pérdida de experiencias aprendidas y las comunidades pierden también el norte de la interlocución con el Estado. Las autoridades responsables se identifican muchas veces con dificultad y se ha requerido tiempo de divulgación y experiencia para haber establecido un nivel de interlocución entre los usuarios e incluso organizaciones sociales y aquellas. Pero cuando esas redes de interlocución se han constituido, una decisión de cambio de responsable deja como resultado la ruptura de los vasos comunicantes que tardan nuevamente en restablecerse.

2. Es evidente que los programas nacionales han entrado también en acción en algunas áreas, como en la atención de poblaciones vulnerables y en la ejecución de gasto social. Esto genera superposición de estructuras administrativas y hasta cierto punto, una colisión de competencias, que resulta dañino para la descentralización a la postre, porque genera la cultura institucional y de las comunidades, en que se requiere un Estado Central para resolver

DOCUMENTO EN ELABORACION

todos los problemas, que fue el paradigma que masivamente fracasó en los años 70 y sobre la década de los 80.

La injerencia nacional debe estar definida mediante los mecanismos de relaciones y finanzas intergubernamentales, bajo una lógica aplicable en forma relativamente coherente. Sin embargo en los últimos ocho años los departamentos, distritos y municipios, vieron instalarse decisiones nacionales, programas y fondos en forma paralela a la labor por ellas cumplida.

Por el contrario, hace falta la definición de un adecuado sistema de corresponsabilidad entre la nación y las entidades territoriales, precedido de principios rectores y de reglas de operación, que permita identificar las zonas de intersección de competencias en aspectos de prioridad nacional como pueden serlo, la prevención y atención de desastres, la atención de poblaciones vulnerables como por ejemplo las víctimas del conflicto colombiano y los procesos de reparación integral que se exigen, y la atención a los problemas de infancia, desplazamiento forzado, por mencionar algunos de los más importantes.

3. Existe un exceso de normatividad en algunos sectores que hace muy difícil el manejo de las competencias territoriales. Demasiadas normas, pierden a las entidades territoriales en la ritualidad y poco en los resultados.

Las disposiciones legales para ejercer cada una de las casi 80 competencias municipales según se ha señalado en este documento, exigen multiplicidad de reglas. Algunas de esas disposiciones son muy complejas y su asimilación se hace compleja, máxime cuando en forma permanente se están haciendo ajustes o cambios de enfoque. Existen prácticamente libros completos de normas, sin incluir guías, directivas, circulares, manuales y todas clases de controles.

En municipios pequeños que tienen límites estrictos para aplicar gastos de funcionamiento, que están en zonas de difícil acceso, que no reciben sistemáticamente capacitación, donde no hay demasiada especialización funcional, el ejercicio de las competencias se hace difícil. Y la asistencia técnica, administrativa y financiera, cuya instancia oferente inmediata debiera ser el departamento, generalmente no llega con eficacia a su demanda natural, o no la tiene identificada, o no tiene recursos para aplicarlos a tales fines.

4. El sistema de transferencias nacionales denominado “SGP” es difícil de descifrar en cuanto a la manera como se manejan la multiplicidad de indicadores para premiar o castigar a un municipio o distrito por el buen o mal desempeño con el cual se le califica y por los cuales se les otorga mayor o menor cantidad de recursos. A la comunidad menos aún le es claro, dado que entraña complejidad y exige un sistema de cálculo y de información difícil de divulgar y asimilar.

Es un sistema de monitoreo bien armado pero de poco sentido práctico de cara a mejorar el desempeño de las competencias de las entidades territoriales. Cumple las formalidades de seguimiento y es en tal sentido importante, pero de eficacia limitada de cara a la mejoría de las competencias territoriales.

5. La oportunidad principal es lograr avanzar hacia un modelo de mayor autonomía, con más control social, menos reglado, de mensajes más claros, y de un talante más autonómico. Esto sí exige en cierta medida la condición para algunas regiones del país de que mejore el clima de seguridad y de que se revise nuevamente el reparto de competencias y el gasto público por niveles de gobierno y se concite voluntad política a favor de la descentralización, que es el motor fundamental que se necesita para lograrlo. Es de advertir que el modelo de descentralización colombiano es de principal y agente. Pero no autonómico. El principal es la nación, como ya se dijo, y el agente o encargado, es el municipio, el distrito o el departamento, pero bajo condicionalidades muy fuertes. Un punto medio en esas condicionalidades sería lo deseable. Y luego establecer una agenda de corto, mediano y largo plazo para permitir el despliegue de un mayor nivel de autonomía en la asignación de recursos en especial, aunque dentro del marco de las competencias establecidas, en especial de aquellas que son exclusivas.

DOCUMENTO EN ELABORACION

6. De acuerdo con la mesa de diálogo regional, se retoman en este informe las siguientes conclusiones:

- En efecto hay un predominio de lógicas sectoriales en la distribución de competencias que se asocia a una heterogeneidad de la visión de la descentralización. Sin embargo eso no explica el proceso de centralización de decisiones. Detrás de ese proceso hay decisiones políticas y una débil tradición descentralizadora, cuyo pulso se ha venido perdiendo de cara a la tradición centralista que coincide con la visión del manejo del Estado impuesta bajo una visión más autoritaria por parte del Centro en los últimos 8 años.

- La descentralización colombiana en sus orígenes tuvo un corte municipal más que departamental o intermedio. Progresivamente la agenda de competencias y funciones ha llevado a un mayor énfasis del papel del departamento, aunque esto constituye una paradoja, porque la capacidad institucional promedio de estas entidades es baja y también su capacidad fiscal propia.

- El pacto fiscal con respecto a las entidades territoriales ha sido importante para sanear las finanzas de los municipios y distritos, pero es cierto que frente a las innumerables reglas fiscales al territorio, la Nación no observa los mismos niveles de austeridad y ha re centralizado parte del potencial de crecimiento de recursos que estaban destinados a los territorios. Esto ha llevado a una idea que transitó los 8 años anteriores de Gobierno: “El Gobierno Nacional desinstitucionaliza en los consejos comunales asumiendo competencias de los territorios con la plata que les quitó con los actos legislativos”

DOCUMENTO EN ELABORACIÓN

6. Conclusiones y recomendaciones

1. **Voluntad política.** De lo ya dicho se desprende que lo esencial para la descentralización en Colombia es retomar la voluntad política de superar el modelo de que todas las decisiones se toman desde Bogotá y sobretodo de construir el modelo de nación a espaldas de las entidades territoriales. Es necesario el reto de la voluntad política, porque la re centralización es una tendencia que se observa para los últimos 8 años en Colombia, a pesar de que en los años anteriores a estos se avanzaba en una dinámica de descentralización con mucho crédito político, aunque hay que admitirlo, que también con enormes riesgos de desestabilización institucional, dada la situación de conflicto, que arrasaba esencialmente a un buen número de los municipios del país y algunos departamentos.

Los fenómenos del paramilitarismo muy especialmente – asociado en buena parte al narcotráfico - y de la subversión armada en otros casos, generó el triple efecto de la corrupción, la toma de las administraciones públicas territoriales como trofeo de guerra y fuente de financiación y la imposición de un régimen del terror y la muerte, en donde los espacios de participación de las organizaciones civiles y comunitarias se transformaron en ilusorias normas únicamente vigentes en el reino de la formalidad jurídica.

El reto es retomar las banderas de la descentralización en la prioridad de la agenda pública, superar el modelo autoritario re centralista impuesto progresivamente en los últimos años, y más aún, corregir el sendero, para que los propósitos del desarrollo nacional se construyan con base en la integración de las regiones y su activa participación en la fijación del rumbo de la nación. El reto de Colombia es consolidarse como un país de regiones y no como un país al margen de las regiones.

Esta tarea no será fácil pues aún subsisten justificaciones serias para pensar en las amenazas en las regiones y el tránsito que hace Colombia entre el pos conflicto y la recurrente reaparición de nuevos focos de conflicto armado. Por consiguiente, hay que decirlo, el afianzamiento de la descentralización tiene mucho que ver con el cambio de rumbo y el progresivo pero férreo establecimiento de un modelo de seguridad humano e integral y no solamente de seguridad armada. Lo anterior sin perjuicio de la importancia de que el Estado Colombiano mantenga el principio elemental de una democracia republicana, como debe ser, que significa el monopolio de la fuerza de las armas y la legitimidad plena del ejercicio del poder soberano del Estado en el territorio.

2. **Superación del centralismo y búsqueda progresiva de un sistema autonómico**. La voluntad política de consolidar la descentralización se expresa en alguna medida por superar progresivamente el modelo del principal y del agente que opera en el sistema de competencias y de la descentralización en la mayor parte de los servicios y sectores en los que obligatoriamente deben destinar recursos y ejecutar acciones las entidades territoriales y específicamente los departamentos, distritos y municipios.

Es necesario transitar gradualmente hacia un sistema autonómico, en donde los recursos en los que participan las entidades territoriales y los propios que ellos generan, se asignen con libertad local de elección, lo que exige mecanismos de mayor información y participación ciudadana y más especialmente una apuesta por la democracia local, cuyo alcance se ha visto seriamente limitado, como se ha expuesto.

3. **Reglas de juego estables**. Colombia ha tenido una gran inestabilidad en las reglas de la descentralización que es inconveniente. Sería importante consolidar reglas de juego de mayor alcance que surjan como un pacto nacional – léase construido desde y con las regiones – y que le den una perspectiva de Estado a las determinaciones emergidas.

La complejidad de las normas y reglas de la prestación de los servicios obedece a una tradición excesivamente exegética y muy procedimental, que termina por enturbiar la propia gestión pública y en especial la de las entidades territoriales.

DOCUMENTO EN ELABORACION

Es necesario conciliar los imperativos de las lógicas sectoriales para la prestación de servicios, establecidos en la legislación e impulsados por el nivel nacional, con la conveniencia y las necesidades de las entidades territoriales. De hecho ciertas lógicas sectoriales hacen complejo el ejercicio de funciones y la realización de obras públicas a cargo de las entidades territoriales y es necesario definir en qué medida las reglas de prestación de servicios a cargo de las entidades territoriales, es compatible con lo que es la descentralización y con un eventual régimen autonómico hacia el cual se evolucione. Esto podría llevar a un cuestionamiento del régimen de distribución de competencias a cargo de cada nivel de gobierno.

4. **Flexibilidad en la asignación de competencias y recursos**. Hay una cierta inflexibilidad en el modelo de descentralización colombiano. Todo se distingue ahora a partir de los entes territoriales certificados y los que no lo son. Colombia llegó a estos conceptos porque la descentralización se basó en la cláusula general de competencias, basada en que todos en principio, grandes, medianos o pequeños hacen lo mismo.

Podría diseñarse en el futuro mediante mecanismos participativos bien definidos, que la población escoja los servicios y bienes que desea que asuma la entidad territorial y ejercer negociaciones bajo reglas de juego predeterminadas con el nivel intermedio e incluso con el nivel nacional (todo depende de cómo se arme el modelo) para asumir las competencias. Sin embargo, en todos los municipios y distritos que ya han asumido las competencias se requiere fortalecer el control social y ayudar por parte de los demás niveles de gobierno en la generación de capacidades, a fin de afianzar el ejercicio de las competencias, en vez de cuestionarlas o retroceder en los compromisos que ya se vienen realizando.

5. **Nuevo sistema de relaciones intergubernamentales de competencias**. Se hace necesario desmontar el gasto paralelo del nivel nacional, generando mejores acuerdos nacionales acerca de la importancia del nivel local y territorial en la construcción del desarrollo. Esto supone superar la desconfianza que hasta la fecha ha generado el conflicto (bajo el amparo de una política pública de seguridad humana integral) y de la toma de los grupos armados de un número indeterminado de administraciones públicas locales e intermedias, que es una particularidad del caso colombiano que sin duda ha afectado el proceso de descentralización.

Pero más aún, los retos de la distribución de competencias en los niveles de gobierno, están aún por ser sorteados con mayor seriedad, obviamente recogiendo las buenas lecciones del pasado, afianzando los éxitos y corrigiendo los yerros.

Esto se refiere al menos, a los siguientes aspectos: i) La Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial debe ser una oportunidad para replantear el modelo de competencias que consuetudinariamente se ha construido. El nivel regional podría asumir competencias otrora en poder de organismos nacionales grandes y pesados burocráticamente que existen con serios cuestionamientos. Y mediante ese nivel se podría garantizar con las debidas economías de escala y aglomeración, aquellas competencias propias del desarrollo que en parte se han abandonado, o de aquellas obras y modelos de desarrollo regionales, que por su construcción nacional son demasiado grandes para realizar, o demasiado pequeños o artificiales, si van a ser asumidos por los departamentos.

Otras figuras como las provincias y desde luego las entidades territoriales indígenas, pueden cumplir papeles extraordinariamente importantes en el sistema de competencias e imprimir la flexibilidad necesaria al régimen territorial del cual se ha carecido. No deberían enfocarse como un problema a resolver, sino como una solución que aportará al robustecimiento de la descentralización y eventual avance hacia un régimen más autonómico y competitivo.

ii) Podría avanzarse hacia un sistema de competencias negociado con las entidades territoriales, sin perjuicio de afianzar las competencias que ya ejercen o de revisar el sistema de re centralización impulsado en los últimos años. Y radicar la facultad de negociar el asumir las funciones, servicios u obras, de los niveles inferiores territoriales, en los niveles superiores territoriales. Las regiones podrían tener radicadas ciertas competencias posibles de negociar para ser asumidas por los departamentos, en lo que sea conveniente. Y los departamentos negociar con las provincias o los municipios y distritos, el asumir ciertas competencias. Las

DOCUMENTO EN ELABORACIÓN

figuras de convenios, o de asumir por derecho propio, o de convenio-delegación, podrían cumplir un papel importante en este contexto.

iii) Es recomendable fortalecer y reconstruir constitucionalmente y fiscalmente al nivel intermedio departamental para que tenga un eficaz papel en el fortalecimiento de la descentralización, y en el apoyo al nivel local.

iv) Los sistemas de corresponsabilidad en las competencias compartidas, concurrentes y coordinadas no son del todo claros. Ha faltado un mayor desarrollo de los principios de subsidiariedad, complementariedad, coordinación y concurrencia, como principios rectores de las competencias entre los niveles de gobierno. E incluso de principios claves como los convenios de delegación, el papel del gobernador como coordinador de los servicios nacionales, el grado de injerencia posible del gobierno central en asumir mediante autorización legal competencias que en principio son de las entidades territoriales, la articulación de los planes entre los diferentes niveles de gobierno y los criterios y alcances de la autonomía presupuestal frente a los mecanismos de relacionamiento intergubernamental. Se han presentado multiplicidad de conflictos alrededor de este principio y en especial por el surgimiento de complejidades y problemáticas que han impactado en gran escala al país. Ejemplos de ello, son las tragedias naturales y ambientales; los desplazados forzosos por la violencia; la atención de la primera infancia; y más recientemente los retos de la atención y reparación integral de las víctimas de la violencia en el país.

6. **Sistema de apoyo a la generación de capacidades**. Generar un programa nacional o de los gobiernos intermedios con apoyo nacional, tendiente a que los distritos y municipios, principalmente las localidades más pequeñas, puedan generar capacidades adecuadas para asumir las competencias a cargo.

El mayor problema radica en definir competencias precisas para los mandatarios locales, dado que en la actualidad se presentan problemas en el ejercicio de estas.

7. **Superación de las tensiones en las lógicas de prestación de servicios**. Revisar las competencias que por su naturaleza exigen una lógica de mercado, y hasta cierto punto evidencian exigencias de centralización y manejo paralelo a las estructuras locales, de aquellas que permiten el ejercicio pleno de la injerencia local a escala y que deben ser por el contrario, profundizadas como parte del ejercicio de la descentralización. Se han evidenciado tensiones entre las lógicas sectoriales y las lógicas territoriales, con lo cual se hace difícil avanzar hacia una política coherente de descentralización.

8**. Órganos administrativo y jurisdiccional especializado en materias de descentralización**. Sería ideal estructurar una jurisdicción especializada en lo territorial, así como contar con un verdadero Ministerio o ente nacional, cuyo compromiso efectivo y real sea profundizar la descentralización. Aunque formalmente en sus orígenes esa fue la razón de la creación del Ministerio del Interior hacia mediados de la década de los años 90, la misión institucional del mismo terminó comprometida con otras prioridades y se perdió la oportunidad de propiciar mayor autonomía territorial y voluntad política para profundizar la descentralización.

En Colombia los asuntos de competencias son definidos sectorialmente y bajo el influjo de un ente central de planificación que funciona con fuertes lógicas sectoriales. El ente político de la descentralización tiene mezcladas materias de justicia con materias de política congresional. Su foco no ha estado en la descentralización. Debe existir un ordenamiento nacional proclive a la descentralización. Y en tal sentido una oportunidad es sin duda, como ya se dijo, la expedición de la nueva Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, que debería ser un punto de referencia para redefinir las reglas de la descentralización y fijar nuevas directrices sobre el sistema de competencias con una mirada territorial sectorial y no exclusivamente sectorial territorial, como ha ocurrido hasta la fecha.

En cuanto a la jurisdicción especial se trata de que se pueda generar una sala especializada, por ejemplo en la Corte Constitucional, o en el Consejo de Estado, en el análisis a fondo de la

DOCUMENTO EN ELABORACIÓN

descentralización (y ojalá en la perspectiva de avanzar hacia un sistema de autonomías territoriales) y con la idea de que esta no constituye simplemente un aditamento a los negocios que manejan las jurisdicciones contenciosas o constitucionales, sino que un tipo de asunto que está en la base de las definiciones mismas de la institucionalidad del Estado.

9. **Vigencia del fortalecimiento fiscal intergubernamental y autónomo**. Aunque las finanzas del nivel territorial han mostrado agregadamente un buen comportamiento del recaudo y una moderación del balance fiscal, persiste una dependencia de las transferencias de la Nación; un lento crecimiento en la recaudación de impuestos asociado a dispersión de tasas impositivas sobre consumos específicos y de consiguientes fenómenos de elusión y evasión tributaria; desconocimiento del impacto de las reducciones y exenciones tributarias pese a la normatividad de transparencia fiscal estatuida desde 1993; y la administración tributaria es ineficiente en materia de cobro y sanción ante la falta de regulación y experticia en los procedimientos para la administración de los tributos territoriales[35]/.

A lo anterior se suma la complejidad de las reglas en la asignación de los recursos transferidos por el nivel nacional en especial los del SGP.

Los sistemas fiscales intergubernamentales han asumido lógicas especializadas, como por ejemplo regalías, fondos de cofinanciación según los sectores, recursos concurrentes de inversión nacional, que han dibujado un cuadro de enorme complejidad, con señales poco claras para los actores locales y las comunidades y sus organizaciones.

Sin embargo, el sistema de finanzas intergubernamentales asociado al sistema de competencias en Colombia tiene también fortalezas y aprendizajes de experiencia extraordinarios que pueden ser de mucha utilidad en un escenario hacia el cual se manejen formulaciones más simples que coadyuven a la transparencia y estimulen la participación y el control, y sobre todo transmitan mensajes más claros.

Por último es importante subrayar que las políticas macroeconómica y fiscal son nacionales, pero tienen grandes incidencias en las dinámicas del desarrollo regional y local. Por ende, otra dimensión de una auténitica descentralización deberá ser abrir los espacios de coordinación e interlocución por parte de la nación, para que las entidades territoriales reivindiquen sus necesidades de financiamiento y reclamen el espacio fiscal requerido para sus proyectos prioritarios de desarrollo económico. Igualmente para que expongan las conveniencias que exige su desarrollo económico, de cara a las regulaciones que diferentes autoridades nacionales efectúan y que afectan la localización y potencialidades de sus economías.

DOCUMENTO EN ELABORACION

[35] / Al respecto consultar: ~~Ponencia de~~ Ponencia de Martha Rocío Mendoza. La descentralización fiscal en la Región Andina. Diálogo Regional. Bogotá octubre de 2008. Preparado por Martha Rocío Mendoza Saavedra con el apoyo de de la relatoría de Sandra Castro. Programa CAPACIDES Fortalecimiento de capacidades para procesos de descentralización. Un programa de InWEnt para los países andinos Bolivia, Perú, Ecuador, Colombia y Chile) 2007 - 2009

CUADRO ANEXO

COMPARATIVO DE ESTRUCTURA DE INGRESOS DE TODOS LOS NIVELES DE GOBIERNO

COLOMBIA

NIVEL NACIONAL	NIVEL DEPARTAMENTAL	NIVEL MUNICIPAL
RENTA	CERVESAS, SIFONES Y REFAJOS	PREDIAL UNIFICADO
IVA	LICORES Y VINOS	INDUSTRIA Y COMERCIO
MOVIMIENTOS FINANCIEROS	CIGARRILLO Y TABACO	AVISOS Y TABLEROS
SEGURIDAD DEMOCRATICA PATRIMONIO	VEHICULOS AUTOMOTORES	CIRCULACION y TRANSITO
TIMBRE	SOBRETASA GASOLINA Y ACPM	DELINEACION URBANA
	REGISTRO Y ANOTACION	ALUMBARADO PÚBLICO
	DEGUELLO GANADO MAYOR	ESPECTACULOS PUBLICOS
	LOTERIAS FORANEAS	TRANSFERENCIA SECTOR ELECTRICO
	PREMIOS DE LOTERIAS	ESPECTACULOS PUBLICOS PARA EL DEPORTE Y LA CULTURA
	CONTRIBUCION POR VALORIZACION	DEGUELLO GANADO MENOR
	CONTRIBUCION POR CONTRATOS	TRANSPORTE DE HIDROCARBUROS
	ESTAMPILLA PRO ANCIANATOS	SOBRETASA PREDIAL AREAS METROPOLITANAS
	ESTAMPILLA PRO ELECTRIFICACION RURAL	SOBRETASA PREDIAL Ambiental PARA LAS CORPORACIONES REGIONALES
	ESTAMPILLA PRO DESARROLLO AL DEPT	SOBRETASA GASOLINA Y ACPM
	ESTAMPILLA PRO DESARROLLO FRONTERIZO	CONTRIBUCION POR VALORIZACION
	ESTAMPILLA PROCULTURA	CONTRIBUCION POR CONTRATOS

DOCUMENTO EN ELABORACION

PARTICIPACION EN LA PLUSVALIA

TASAS RETRIBUTIVAS Y COMPENSATORIAS

LICENCIAS DE CONSTRUCCION

PEAJES TURISTICOS

TASAS POR ESTACIONAMIENTO

PEAJES

DOCUMENTO EN ELABORACION

GLOSARIO

Sistema General de Participaciones (SGP). Conjunto de recursos que la nación transfiere a los entes territoriales para que éstos financien los servicios a su cargo con prioridad en salud y educación. Está constituido por los recursos que la Nación transfiere por mandato de los artículos 356 y 357 de la Constitución Política a las entidades territoriales, para la financiación de los servicios cuya competencia se les asigna.

Autonomía territorial. La autonomía territorial hace referencia a la capacidad de cada uno de los niveles territoriales para dirigir y gestionar todos aquellos asuntos y materias que se encuentren en el ámbito de sus intereses. En la autonomía territorial las entidades territoriales ejercen poderes y atribuciones propias, y no simplemente derivadas o cedidas. Las relaciones con la nación son competenciales y no jerárquicas. Existen cuatro manifestaciones fundamentales de la autonomía[36]/:

- *Autonomía política*, en virtud de la cual se confiere a cada uno de los niveles territoriales la capacidad para elegir a los propios gobernantes, como fuente directa de legitimidad democrática (por ejemplo, alcaldes, concejales, gobernadores y asambleístas).

- *Autonomía administrativa,* en virtud de la cual se confiere a cada uno de los niveles territoriales las competencias para manejar de manera independiente los asuntos que se encuentren bajo su jurisdicción.

- *Autonomía fiscal,* en virtud de la cual se confiere a cada uno de los niveles territoriales para fijar tributos, participar en las rentas nacionales y administrar de manera independiente los propios recursos.

- *Autonomía normativa,* en virtud de la cual se confiere a cada uno de los niveles territoriales la capacidad para auto-regularse en aquellas materias específicas que no trasciendan o desborden el interés exclusivamente local o regional.

Coordinación. Exige la ordenación sistemática, coherente, eficiente y armónica de las actuaciones de los órganos estatales en todos los niveles territoriales para el logro de los fines del Estado.

Concurrencia. Exige participación conjunta de los distintos niveles territoriales, cuando las instancias con menos cobertura sean insuficientes o incapaces de ejercerlas por sí solas, o cuando el asunto en cuestión trasciende el interés exclusivamente local o regional.

Subsidiariedad. Exige que los niveles territoriales que más abarcan competencias asuman o apoyen, según el caso, de manera idónea y eficaz, las competencias y funciones de los demás niveles, cuando a partir de criterios objetivos carecen de la capacidad administrativa, institucional o presupuestal para ejercerlas adecuadamente.

DOCUMENTO EN ELABORACION

[36] Sentencia C-1051/01 (M.P. Jaime Araujo Rentería)

BIBLIOGRAFÍA

-Constitución Política de Colombia.

-Corte Constitucional de Colombia.

-Corte Constitucional. Sentencia C-1051/01 (M.P. Jaime Araujo Rentería)

-CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCION PRIMERA. Consejero ponente: RAFAEL E. OSTAU DE LAFONT PIANETA. Bogotá, D. C., treinta (30) de abril de dos mil ocho (2008)

-Devia Ruiz Sandra Patricia. Universidad Javeriana - Magíster en Estudios Políticos Universidad DNP. Evaluación del desempeño integral de los municipios, 2008. Informe de resultados vigencia 2008 (Artículos 79 Ley 617 de 2000 y 90 de la Ley 715 de 2001). Noviembre de 2009.

-Ibarra Ángela; Coronado Jesús; y Becker Alejandro. En Presentación. Colombia. Panorama de la Descentralización Fiscal. Santiago, 12 de Agosto de 2004.

-Fidel Castaño. La descentralización fiscal en la Región Andina. Diálogo Regional. Bogotá octubre de 2008. Preparado por Martha Rocío Mendoza Saavedra con el apoyo de de la relatoría de Sandra Castro. Programa CAPACIDES Fortalecimiento de capacidades para procesos de descentralización. Un programa de InWEnt para los países andinos Bolivia, Perú, Ecuador, Colombia y Chile) 2007 - 2009

-Martha Rocío Mendoza. La descentralización fiscal en la Región Andina. Diálogo Regional. Bogotá octubre de 2008. Preparado por Martha Rocío Mendoza Saavedra con el apoyo de la relatoría de Sandra Castro. Programa CAPACIDES Fortalecimiento de capacidades para procesos de descentralización. Un programa de InWEnt para los países andinos Bolivia, Perú, Ecuador, Colombia y Chile 2007 - 2009

-Ministerio de Educación Nacional. Revolución educativa 2002-2010. Acciones y lecciones. Bogotá, julio de 2010. Proyecto de Acto Legislativo 13 de 31 de agosto de 2010 Senado de la República

-PowerPoint - 05b_Financiamiento_de_Competencias_COLOMBIA_Juan_Ariza.ppsx

-Ponencia de Ponencia de Martha Rocío Mendoza. La descentralización fiscal en la Región Andina. Diálogo Regional. Bogotá octubre de 2008. Preparado por Martha Rocío Mendoza Saavedra con el apoyo de de la relatoría de Sandra Castro. Programa CAPACIDES Fortalecimiento de capacidades para procesos de descentralización. Un programa de InWEnt para los países andinos Bolivia, Perú, Ecuador, Colombia y Chile) 2007 - 2009

-http://www.todacolombia.com/etnias/gruposindigenas/distribucion.html

-www.eclac.cl/ilpes/noticias/paginas/4.

-http://www.dane.gov.co/revista_ib/html_r2/articulo6_r2.htm

-http://www.irc.gov.co/MinHacienda/haciendapublica/presupuesto/faq/progpres

DOCUMENTO EN ELABORACION