

Documentos de investigación de Ekística
ISSNe: 2500-6061

MARÍA HELENA BOTERO OSPINA
DANIEL EDUARDO HERNÁNDEZ CHITIVA
Editores académicos

Número 4 - Desarrollo regional
y capacidad institucional:
el déficit de capacidad institucional
del Estado en los territorios subnacionales

Facultades de Ciencia Política y Gobierno
Programa de Gestión y
Desarrollo Urbano-Ekística



Universidad del
Rosario

**Desarrollo regional y capacidad institucional:
el déficit de capacidad institucional del Estado
en los territorios subnacionales**

Documento de investigación de Ekística núm. 4

UNIVERSIDAD DEL ROSARIO
EDITORIAL UNIVERSIDAD DEL ROSARIO
BOGOTÁ, D.C.

Desarrollo regional y capacidad institucional: el déficit de capacidad institucional del Estado en los territorios subnacionales / María Helena Botero Ospina, Daniel Eduardo Hernández Chitiva. - Bogotá: Editorial Universidad del Rosario, Facultad de Ciencia Política y Gobierno, 2016.

68 páginas - (Documento de investigación de Ekística; Núm. 4)

Incluye referencias bibliográficas.

ISSN: 1692-8113

Gobierno local - Colombia / Administración municipal - Colombia / Descentralización administrativa - Colombia / Función pública - Colombia / Ordenamiento territorial - Colombia / I. Hernández Chitiva, Daniel Eduardo / II. Universidad del Rosario. Facultad de Ciencia Política y Gobierno / III. Título / IV. Serie.

352.093 SCDD 20

Catalogación en la fuente – Universidad del Rosario. Biblioteca

JDA

agosto 22 de 2016

Desarrollo regional y capacidad institucional: el déficit de capacidad institucional del Estado en los territorios subnacionales

María Helena Botero Ospina
Daniel Eduardo Hernández Chitiva

Centro de Estudios Políticos e Internacionales –CEPI–
Línea de investigación: Gestión y dinámicas territoriales.
Sub línea: Eclística. Proyecto.
Evolución de los modelos urbanos en el siglo XX.
Universidad del Rosario – Bogotá, Colombia

María Helena Botero Ospina
Daniel Eduardo Hernández Chitiva

Editorial Universidad del Rosario
Facultad de Ciencia Política y Gobierno

ISSNe: 2500-6061

Claudia Ríos
Corrección de estilo

Fredy Johan Espitia Balleteros
Diagramación

* Las opiniones de los Artículos sólo comprometen a los autores
y en ningún caso a la Universidad del Rosario. No se permite la
reproducción total ni parcial sin la autorización de los autores.
Todos los derechos reservados

Primera edición: Agosto de 2016
Hecho en Colombia
Made in Colombia

Contenido

1. Introducción.....	7
2. Bases de la reforma descentralista	9
3. La reforma descentralista en la Constitución de 1991.....	13
4. La reforma descentralista como vía para cerrar la brecha entre los departamentos	22
4.1. ¿Qué ha pasado con la educación?	23
4.2. ¿Qué ha pasado con la salud?.....	28
4.3. ¿Qué ha pasado con la cobertura de agua?	28
5. Dependencia de los recursos de la nación y bienestar	33
6. Capacidad institucional y disparidad interdepartamental	48
7. La profesionalización de las plantas de personal en los departamentos	52
8. El alcance de la acción estatal en los territorios	58
9. Conclusiones.....	67
Referencias	68

Desarrollo regional y capacidad institucional: el déficit de capacidad institucional del Estado en los territorios subnacionales

María Helena Botero Ospina*
Daniel Eduardo Hernández Chitiva**

«Mientras más complejas sean las funciones que el Estado asume,
la suerte del ciudadano depende de funcionarios
crecientemente subalternos».

Nicolás Gómez Dávila

1. Introducción

Cuando se habla de los factores que producen las disparidades territoriales en Colombia, los diferenciales de capacidad institucional que tiene el Estado colombiano para hacer efectivos los derechos políticos, económicos y sociales de sus ciudadanos, cobran un valor esencial a la hora de explicar las pronunciadas brechas que se generan en las regiones del país

Nuestro trabajo toma como referente los planteamientos de Guillermo O'Donnell (1993) quien cuestiona el supuesto según el cual existe un alto grado de homogeneidad en los alcances territoriales y funcionales del Estado, así como en el orden social que este sustenta. Así, el principal problema de las teorías políticas clásicas es que no cuestionan si el orden social y las políticas originadas

* Directora del Centro de Estudios Urbanos (CEUS) de la Facultad de Ciencia Política y Gobierno de la Universidad del Rosario.

** Politólogo de la Universidad del Rosario. Profesor de la Facultad de Ciencia Política y Gobierno de la Universidad del Rosario.

en las organizaciones estatales, tienen similar efectividad en todo el territorio nacional y en todos los estratos sociales existentes.

En Colombia, el Estado adoptó la descentralización como modelo de gestión de los asuntos públicos territoriales. Se apostaba a acercar la acción estatal a los ciudadanos y con ello una satisfacción más directa, más efectiva y más transparente de las necesidades de la población, a partir de los recursos que la nación y sus entidades territoriales destinan a la atención de las mismas. Sin Embargo, a la fecha no se ha establecido si el Estado colombiano logra efectivamente hacer llegar sus políticas y el orden a los diversos departamentos del país.

Es por esto que la hipótesis central de nuestro trabajo se centra en que la descentralización como modelo de gestión de los asuntos públicos presenta serios problemas de eficiencia y eficacia debido a la escasa capacidad institucional con la que cuentan las organizaciones públicas y gubernamentales en las periferias colombianas, lo que produce que las políticas de inclusión, bienestar y promoción del desarrollo no logren su implementación y adecuada aplicación en los departamentos más pobres del país. La baja capacidad institucional se explica porque las reformas se encargaron de entregar a los departamentos y municipios competencia y recursos para ejercer una amplia gama de funciones, pero no se ocuparon de dotarlas de recursos organizacionales, institucionales, de recursos humanos y de gestión, que permitieran el uso efectivo y eficiente de los recursos fiscales, ni la capacidad de respuesta de las administraciones públicas territoriales frente a las demandas de los habitantes de los municipios y departamentos.

Para demostrar la hipótesis se hará primero un análisis del tipo y alcance de las reformas de descentralización administrativa y fiscal implementadas en Colombia, así como sus efectos sobre los niveles de bienestar de la población. Luego, se evaluará el estado actual de las condiciones de bienestar, acceso a pronta y cumplida justicia y garantía de los derechos políticos. En este punto estableceremos un índice compuesto que permita señalar los departamentos del país donde el Estado colombiano cumple con la realización adecuada de los derechos políticos, económicos y sociales, a los que llamaremos zonas azules, señalaremos luego los departamentos donde el Estado logra cubrir parcialmente su obligación de cubrimiento de los derechos en mención, a las que llamaremos zonas verdes, y finalmente los departamentos donde el estado no alcanza a hacer efectivos los derechos de los ciudadanos a los que llamaremos zonas marrones.

2. Bases de la reforma descentralista

El proceso centralista desatado por la colonización española y su posterior desintegración a partir de la independencia, dieron paso a luchas intestinas en la naciente nación colombiana entre centralistas y federalistas, que terminaron con el triunfo del centralismo expresado en la Constitución de 1886. Bajo esta carta política, se instituyó por más de cien años un régimen de gobierno centralista, basado en una forma de Estado Unitario, a pesar de que el mencionado texto constitucional se conformó alrededor del principio de “centralización política y descentralización administrativa”.

Hubo que esperar la reforma constitucional de 1968 para encontrar los primeros indicios de descentralización fiscal, con la creación del situado fiscal para sufragar los gastos de salud y educación. Sin embargo, esta fue una reforma tecnocrática concebida desde las altas esferas del Estado; por ello, tal como lo señala Jaime Castro (Castro, 1997), las novedosas instituciones de la reforma tales como las Juntas Administradoras Locales, las asociaciones de municipios, las áreas metropolitanas, regiones, entre otras, no tuvieron mayores desarrollos legislativos.

Durante el gobierno de López Michelsen (1974-1978), agobiado por el inconformismo social y los paros cívicos, se impulsó una reforma por la vía de una Asamblea Nacional Constituyente, que fracasó al ser declarada inconstitucional, en tanto pretendía reformar la Rama Judicial. La reforma de López pretendía transformar las instituciones regionales y locales, y con ellas el ordenamiento del territorio para fortalecer las estructuras institucionales centrándose en la figura del municipio e introduciendo mayor racionalidad al gasto público.

El gobierno del presidente Turbay Ayala (1978-1982) continuó con el empeño de impulsar la descentralización administrativa, y centró su atención en el estudio de la reestructuración de las finanzas intergubernamentales para lo cual conformó un grupo de trabajo conocido como la Misión Bird-Wiesner. La conclusión a la que se llegó fue que las dificultades fiscales no se originaban tanto en la insuficiencia de recursos como en la eficiencia con la que se distribuían y se utilizaban. De este modo, el tema de la descentralización quedó ligado al de la revisión del sistema de transferencias intergubernamentales, la eficiencia en la prestación de los servicios públicos y la vinculación más directa del Estado con la comunidad.

Fue la reforma del gobierno de Belisario Betancur (1982-1986) la que inauguró un periodo de la historia de Colombia en virtud del cual el modelo de gobierno centralista dio paso a una serie de reformas en lo político, lo administrativo y lo fiscal que estructuraron el actual régimen territorial colombiano, gracias a la conjunción de dos condiciones que ambientaron el proceso de decisión alrededor de las reformas descentralistas: el proceso de paz que tuvo lugar bajo su mandato y la crisis fiscal del Estado. En este contexto las reformas esperadas no fueron las ‘deseadas’ sino las posibles; es decir, fue una reforma concebida con mucho pragmatismo, sin que por ello se sacrificaran los cambios profundos que debían proponerse.

Al componente realista fue adicionado otro de gradualidad en la aplicación de las reformas, lo que permitió que entre la promulgación de la reforma y la puesta en marcha de su implementación se diera un tiempo que permitiera asimilar los cambios y evitar traumatismos en el funcionamiento de la administración pública.

De este modo, la elección popular de alcaldes, aprobada en 1985 y sancionada en 1986, solo empezó a regir en 1988 cuando se eligieron los primeros alcaldes por voto popular. Igual suerte corrió la Ley 12 de 1986¹, que tomó un periodo de siete años en su implementación hasta llegar el año 1992.

Como resultado del proceso, se reformó la Constitución de 1886 y se dictaron otras disposiciones entre ellas:

- El Acto legislativo 1 de 1986, que ordenó la elección popular de alcaldes.
- La Ley 3 de 1986 que modernizó la organización y el funcionamiento de la administración departamental.
- La Ley 11 de 1986, conocida como estatuto básico de la administración municipal, y que ordena la participación de la ciudadanía en la gestión de los asuntos municipales.
- La Ley 12 de 1986 que concede participación en los ingresos de la nación por concepto de IVA.
- La Ley 53 de 1986 que aumentó los recursos transferidos a las entidades territoriales por concepto de regalías.
- El Decreto Ley 1333 de 1986, conocido como código de régimen municipal.

¹ La Ley 12 estableció la participación de las entidades territoriales en las rentas de la nación.

El componente de descentralización fiscal era una de las grandes aspiraciones de los gobiernos subnacionales, al considerar que muchos de los problemas de eficiencia y transparencia del gasto público tenían su base en la centralización del mismo en los ministerios y oficinas del Estado.

En busca de una mayor eficiencia del gasto y de la optimización del uso de los recursos públicos destinados a la inversión social y en infraestructura, los mandatarios regionales y locales reclamaban el traslado directo de los recursos públicos correspondientes a estos destinos y la asignación de las competencias a las autoridades territoriales para priorizar y aplicar los mismos.

En virtud de lo anterior fueron expedidas varias medidas importantes: la Ley 14 de 1983 que fortaleció los fiscos municipales, la Ley 12 de 1986, la Ley 60 de 1993² y la Ley 715 de 2001.³ Todas estas normas señalan los recursos que serán recibidos por las entidades territoriales como transferencias de la nación, participación en las rentas de la nación, situado fiscal o regalías por la explotación de hidrocarburos.

Es indudable que los nuevos recursos con que fueron dotados los municipios y departamentos dinamizaron fuertemente su capacidad de inversión pública y su capacidad para ofertar y prestar en condiciones técnicas servicios públicos y sociales. Sin embargo, los recursos transferidos no se comparan con las responsabilidades asignadas por la vía de las competencias que deben ejercer las entidades territoriales, lo cual deja un balance deficitario para poder cubrir al 100% todas las obligaciones a cumplir y los sectores a atender a partir de los ingresos obtenidos con este destino.

En lo que hace a la dimensión administrativa, a la llegada del proceso de descentralización el diagnóstico sobre el funcionamiento de las administraciones departamentales y municipales mostraba que estas organizaciones no contaban con los instrumentos de gestión adecuados para cumplir eficientemente sus funciones. De la misma manera, se hacía evidente que la alta rotación de funcionarios y la inexistencia de un sistema de carrera administrativa en las administraciones públicas territoriales hacían que se presentaran problemas de corrupción, nepotismo y clientelismo político de gran extensión, tal como lo mostró el estudio sobre el clientelismo en Colombia, elaborado por Eduardo Díaz Uribe (1986).

2 La Ley 60 fue la primera norma en establecer un reparto de responsabilidades en cuanto a la prestación de los servicios entre la nación y las entidades territoriales subnacionales.

3 La Ley 715 reforma y complementa la Ley 60 en cuanto hace a la distribución de competencias entre la nación, los departamentos y los municipios.

Frente a este listado de disfunciones, la reforma propuso una serie de instrumentos para el fortalecimiento de las administraciones públicas locales, expresados en las Leyes 3 y 11 de 1986. La primera de ellas establece los mecanismos para la celebración de convenios interdepartamentales, el funcionamiento de las entidades descentralizadas de los departamentos, y su régimen de personal. Por su parte, la Ley 11 establece las condiciones para la creación y funcionamiento de las asociaciones de municipios; determina las condiciones para la creación y funcionamiento de las juntas administradoras locales y ordena la participación de las comunidades organizadas en la gestión de los asuntos locales a través de las juntas de acción comunal, las sociedades de ornato, las juntas y asociaciones de recreación, defensa civil y usuarios y los organismos cooperativos constituidos con arreglo a la ley y sin ánimo de lucro.

La ley autorizaba a las organizaciones mencionadas para “vincularse al desarrollo y mejoramiento de los municipios mediante su participación en el ejercicio de las funciones y la prestación de los servicios que se hallen a cargo de éstos. Con tal fin, dichas juntas y organizaciones celebrarán con los municipios y sus entidades descentralizadas los convenios, acuerdos o contratos a que hubiere lugar para el cumplimiento o la ejecución de determinadas funciones u obras” (Ley 11, 1986).

De forma adicional, la ley establece el régimen de personal para los servidores públicos municipales y establece las condiciones para la creación, fusión y provisión de las plantas de personal de los municipios.

Con todos estos elementos se esperaba que las administraciones públicas territoriales lograran niveles de eficiencia acorde a las necesidades de los servicios que se encontraban a su cargo.

3. La reforma descentralista en la Constitución de 1991

La Constitución Política de Colombia de 1991, aunque perpetúa la forma de Estado unitario, conserva y desarrolla de forma importante los contenidos de la descentralización iniciada en la década de los ochenta. El artículo primero, proclama a Colombia como una “república unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales” (Constitución Política, 1991). De esta manera, pese a estructurar al Estado bajo una forma unitaria, se deja abierta la posibilidad de poner en marcha procesos de descentralización territorial.

Asimismo, aunque la Constitución declara al municipio como entidad fundamental de la división política administrativa, pareciera que el departamento fuera el eje de todo el ordenamiento territorial. Esto habida cuenta que a partir de la conjunción de los departamentos es posible conformar regiones, así como también la división intradepartamental permite construir provincias y que, unas y otras, se conviertan en entidades territoriales. Así mismo, los municipios pertenecen a un departamento, y es este el que los puede crear, y definir sus límites si coinciden con los de los departamentos a los cuales pertenecen.

Desde el punto de vista político, la Constitución dota de un alto perfil a los departamentos, pues por un lado, dispone la elección popular de gobernadores en los artículos 152 y 303 para el caso de las autoridades regionales, mientras que por el otro, los departamentos son la circunscripción electoral para la elección de representantes a la Cámara en el artículo 176, que son los voceros y gestores de estas entidades territoriales ante el nivel central.

La constitución del 91 reconoce además a las Asambleas, como corporaciones administrativas de los departamentos. En materia de organización territorial, la Constitución determina en los artículos 307 y 320, que para la conformación de cualquier otra entidad territorial deben participar las autoridades departamentales.

En cuanto a la acción estatal misma, la distribución de competencias ha sido reglamentada orgánicamente por la Ley 60 de 1993, la Ley 715 de 2001 (que derogó la Ley 60 de 1993), y la Ley 1176 de 2007, que modifica la Ley 715 de 2001, principalmente en lo relativo a la administración del sector de agua potable y saneamiento básico. Estas normas tienen la característica de

establecer un vínculo directo entre la competencia y la fuente de financiación central mediante transferencias, y por tanto cumplen explícitamente el mandato constitucional de asignar competencias teniendo en cuenta los recursos financieros para su adecuado cumplimiento; adicionalmente se concentran principalmente en los sectores de educación y salud (Ley 60 de 1993 y Ley 715 de 2001) y agua potable y saneamiento básico (Ley 1176 de 2007). En forma complementaria, desde la expedición de la Constitución de 1991, mediante leyes sectoriales se han asignado competencias a la nación y las entidades territoriales, pero sin un vínculo estrecho con las fuentes de financiación y en muchos casos en forma poco clara.

Como resultado existe una distribución detallada entre los tres niveles de gobierno en materia de administración y gestión en educación, salud, agua potable y saneamiento básico; en los demás sectores no se ha realizado todavía este ejercicio. En la Ley 715 de 2001 se presenta una relación de finalidades de gasto autorizadas a los municipios, pero no una precisión de la responsabilidad de cada uno de los niveles de gobierno. Como consecuencia, el país todavía carece de un estatuto completo de distribución de competencias que aborde todos los sectores a cargo del Estado. A continuación, examinamos la distribución en los tres sectores prioritarios y hacemos una rápida revisión de la situación en los demás sectores.

Para la prestación del servicio de educación, la ley estableció dos categorías de entidades territoriales: las certificadas, que son los departamentos, distritos, municipios mayores de 100 000 habitantes y los demás municipios que se certifiquen, que están autorizados para administrar el servicio educativo, y los municipios no certificados. Los distritos y municipios certificados tienen la responsabilidad básica de planificar y prestar el servicio educativo en los niveles de preescolar, básica y media, para lo cual deben distribuir los recursos del Sistema General de Participaciones entre los establecimientos educativos de su jurisdicción, administrar los establecimientos educativos ajustándose a la planta establecida según los parámetros de la ley, administrar el recurso humano, financiar los servicios con recursos propios, mantener la cobertura y buscar su ampliación, evaluar el desempeño de rectores y directores, ejercer la inspección, vigilancia y supervisión de la educación, prestar asistencia técnica a las instituciones educativas, administrar el sistema de información, promover el mejoramiento de la calidad y cofinanciar la evaluación de logros.

Cuando los municipios no se encuentran certificados, los departamentos tienen las mismas responsabilidades de los distritos y municipios certificados, con relación a los municipios sobre los cuales ejercen tutela; es decir, deben planificar y prestar el servicio de educación en dichos municipios, mediante todas las funciones asignadas. Con relación al conjunto de municipios tienen la competencia de prestar asistencia técnica, administrativa y financiera a los mismos, manejar el sistema de información educativa, apoyar a los municipios para que se certifiquen y realizar la certificación correspondiente. Como puede verse, la prestación del servicio le corresponde a los municipios (certificados y no certificados) y los departamentos, pero el Estado Central tiene competencias muy grandes para reglamentar la organización y funcionamiento operativo del servicio de educación. Se trataría pues, de un caso de baja autonomía de las entidades territoriales, en la definición de las políticas generales.

Los departamentos tienen la mayor responsabilidad por la prestación de los servicios de salud a la población pobre en lo no cubierto con los subsidios a la demanda. De igual manera, tienen responsabilidades en cuanto a los servicios de salud pública y la ejecución de las acciones de inspección, vigilancia y control de los factores de riesgo del ambiente que afectan la salud humana y de control de vectores y zoonosis, en los municipios de categorías 4^a, 5^a y 6^a, y en los corregimientos departamentales. La principal responsabilidad de todos los municipios es garantizar el aseguramiento de la población pobre al régimen subsidiado y los municipios de categoría especial, 1^a, 2^a y 3^a deberán ejercer las competencias de inspección, vigilancia y control de salud pública. La ley igualmente facultó a los municipios que ya estaban certificados al momento de la expedición de la ley para continuar prestando servicios a la población no cubierta por el régimen subsidiado.

En el sector de agua potable y saneamiento básico, no es la Ley 715 de 2001 la que establece la distribución de responsabilidades entre los tres niveles de gobierno, sino que es la Ley 142 de 1994 sobre servicios públicos, la que establece que corresponde a los municipios “asegurar que se presten a sus habitantes, de manera eficiente, los servicios domiciliarios de acueducto, alcantarillado, aseo, energía eléctrica, y telefonía pública básica conmutada” (Ley 142, 1994); para adicionalmente los municipios y distritos deben otorgar subsidios a los usuarios de menores ingresos y asegurar la participación de los usuarios en la gestión y fiscalización de la prestación del servicio.

A los departamentos les correspondía solamente una función de asistencia a las empresas de servicios públicos, pero la Ley 1176 de 2007 determinó que pueden concurrir a la prestación de los servicios públicos de agua potable y saneamiento básico mediante esquemas regionales, los cuales podrán promover, coordinar o cofinanciar en su operación. Adicionalmente, la ley contempla la posibilidad de que los departamentos se encarguen de asegurar la prestación del servicio en los municipios o distritos no certificados, y define las finalidades a las cuales pueden destinarse los recursos del sistema general de participaciones.

En otros sectores la Ley 715 de 2001 no estableció una distribución detallada entre niveles de gobierno por lo cual se carece de una norma que presente en forma completa la situación; la ley incluyó unas funciones generales de la nación y de los departamentos, y enumeró las finalidades de gasto a las cuales los municipios y distritos pueden destinar los recursos del sistema general de participaciones. Para el caso de los departamentos, el artículo 74 de la mencionada ley establece lo siguiente:

ARTÍCULO 74. COMPETENCIAS DE LOS DEPARTAMENTOS EN OTROS SECTORES. Los Departamentos son promotores del desarrollo económico y social dentro de su territorio y 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. Sin perjuicio de las establecidas en otras normas, corresponde a los Departamentos el ejercicio de las siguientes competencias:

74.1. Planificar y orientar las políticas de desarrollo y de prestación de servicios públicos en el departamento y coordinar su ejecución con los municipios.

74.2. Promover, financiar o cofinanciar proyectos nacionales, departamentales o municipales de interés departamental.

74.3. Administrar los recursos cedidos por la Nación, atendiendo su destinación legal cuando la tengan.

74.4. Promover la armonización de las actividades de los Municipios entre sí, con el Departamento y con la Nación.

74.5. Asesorar y prestar asistencia técnica, administrativa y financiera a los Municipios y a las instituciones de prestación de servicios para el ejercicio de las competencias asignadas por la ley, cuando a ello haya lugar.

74.6. Realizar el seguimiento y la evaluación de 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.

74.7. Promover y fomentar la participación de las entidades privadas, comunitarias y sin ánimo de lucro en la prestación de los servicios que deben prestarse en el departamento.

74.8. Adelantar la construcción y la conservación de todos los componentes de la infraestructura de transporte que les corresponda.

74.9 Desarrollar y ejecutar programas y políticas para el mantenimiento del medio ambiente y los recursos naturales renovables.

74.10. Coordinar y dirigir con la colaboración de las Corporaciones Autónomas Regionales, las actividades de control y vigilancia ambientales intermunicipales, que se realicen en el territorio del departamento.

74.11. Organizar sistemas de coordinación de las entidades prestadoras de servicios públicos y promover, cuando razones técnicas y económicas lo aconsejen, la organización de asociaciones de municipios para la prestación de servicios públicos, o la celebración de convenios para el mismo efecto.

74.12. Coordinar acciones entre los municipios orientadas a desarrollar programas y actividades que permitan fomentar la práctica del deporte, la recreación y el aprovechamiento del tiempo libre en el territorio departamental.

74.13. Coordinar acciones entre los municipios orientadas a desarrollar programas y actividades que permitan fomentar las artes en todas sus expresiones y demás manifestaciones simbólicas expresivas.

74.14. <Numeral INEXEQUIBLE>

74.15. Participar en la promoción del empleo y la protección de los desempleados. (Ley 715, 2001)

Como puede verse, la distribución de competencias adoptada plantea una serie de problemas que se pueden resumir de la siguiente manera:

- La limitada autonomía de las entidades territoriales para ocuparse de sus propios asuntos, pues contrario a lo que dice la Constitución, es la ley la que les dice qué es lo que deben hacer y cómo hacerlo. La imprecisión de la distribución de competencias ha abierto un espacio muy grande para que la nación intervenga en servicios que son de naturaleza local, tales como los sectores de infraestructura vial, acueducto y alcantarillado, entre otros. Por la vía de la cofinanciación, que no se encuentra claramente reglamentada, la nación dirige la inversión local y realiza acciones en dichos servicios y obras que deberían estar a cargo de las entidades territoriales. En vez de asignar recursos mediante fórmulas automáticas, se establece un sistema por concurso mediante presentación de proyectos, que convierte a los municipios y departamentos en dependientes de decisiones discrecionales de las entidades nacionales.

- La Ley 715 de 2001 escogió el camino de una distribución bastante detallada en materia de educación y salud, reflejando una concepción donde predominan los objetivos y el control nacional-sectorial sobre las entidades territoriales. En materia de coordinación el camino escogido ha sido el de controlar mediante una asignación detallada de las funciones específicas, reglamentando desde el centro una gran cantidad de materias y dejando por tanto un menor margen de autonomía para la decisión a las entidades territoriales. Tal es el caso de educación y salud, principalmente, y en menor medida del sector de agua potable y saneamiento básico.
- En algunos sectores las leyes asignan prácticamente las mismas competencias a los departamentos, distritos y municipios, y en otros incluso al gobierno central. Esto ocurre por ejemplo en cultura, recreación, deporte, ambiente, seguridad y convivencia por mencionar algunos sectores.
- En varios casos se asignan competencias tan generales que resultan impracticables o no concretan ninguna tarea en particular, por ejemplo, en materia ambiental. Estas competencias generales están fijadas a las autoridades de las entidades territoriales y a las propias entidades en la Constitución Política. Sin embargo, con frecuencia se encuentra que se asigna a las entidades territoriales la competencia de formular y ejecutar planes o políticas en materia ambiental, en cultura, en deporte, etc., pero no se dice nada sobre las competencias misionales. El punto central es definir si les corresponde la declaración y conservación de áreas protegidas, el fomento de la lectura, la recreación comunitaria, competencias en las cuales hay que formular los planes y demás instrumentos correspondientes.
- En algunas normas, la competencia asignada a las entidades territoriales es financiar servicios centrales, con lo cual de alguna manera se invierte la lógica del proceso de descentralización. En este caso, se concibe a la entidad territorial como una fuente de recursos, ya sea de los recursos transferidos en el sistema general de participaciones o de sus recursos propios, para los programas nacionales, con lo cual se está reconociendo que la nación no cuenta con las condiciones materiales para cumplir con las finalidades del Estado. Un ejemplo claro se encuentra en los numerales de la Ley 715 de 2001 relativos al apoyo que deberían dar los departamentos y municipios a la fuerza pública y a la policía na-

cional, numerales que fueron declarados inexecutable por parte de la Corte Constitucional. Sin embargo, en otras normas se ha establecido este papel de cofinanciación de abajo hacia arriba.

- La Constitución es clara en establecer que no se podrán asignar competencias a las entidades territoriales sin la previa asignación de los recursos fiscales suficientes para atenderlas. Sin embargo, en la propia Ley 715 de 2001, aparte de los sectores de educación y salud, no se hace un planteamiento claro sobre la suficiencia de los recursos para financiar las competencias asignadas en los otros sectores. Adicionalmente, es frecuente en muchas normas la asignación de competencias a las entidades territoriales y a sus autoridades, sin recursos financieros ni otros instrumentos. En el caso del orden público y la seguridad se establece que los alcaldes son máxima autoridad de policía, pero el medio para cumplir con la función es un servicio nacional.

Frente a esta nueva dimensión que adquieren los departamentos en el ordenamiento jurídico colombiano, podría afirmarse que el modelo de descentralización administrativa adoptado en el país en la década de los ochenta, se profundiza en la Constitución de 1991, logrando un mayor ámbito de competencias, recursos e instrumentos para el nivel municipal, más no así para el nivel intermedio de gobierno, que encuentra apoyo en figuras tales como las regiones administrativas y de planificación (RAP) y los extintos CORPES. Estas modalidades diversificadas del papel de los entes territoriales, han encontrado dificultades para definir el alcance o escala de la función que, por igual, les ha sido establecida en cuanto a promoción y desarrollo social de su territorio.

La Constitución estableció que los departamentos tienen autonomía para administrar los asuntos seccionales y la planificación y promoción del desarrollo económico y social. En paralelo, les asignó funciones administrativas, de coordinación y de complementariedad de la acción municipal, así como de intermediación entre la nación y los municipios, además de la prestación de los servicios que determinen la Constitución y las leyes. Sin embargo, la autonomía y capacidad para cumplir eficientemente estas funciones no ha sido la adecuada por varias razones:

- Se han interpuesto múltiples limitaciones de tipo legal, político y técnico para el cumplimiento de lo estipulado en el artículo 305,

numeral 3, que le asigna al Gobernador la función de dirigir y coordinar los servicios nacionales en las condiciones que le confiera el Presidente de la República. En este punto, la Ley 715 de 2001, deja en cabeza de los Ministerios y del Departamento Nacional de Planeación, la coordinación que la Constitución ya había puesto en el nivel departamental. De igual manera, el artículo 26 de la Ley 152 de 1994, establece que “Los planes que ejecuten las entidades nacionales con asiento en las entidades territoriales deberán ser consultadas previamente con las respectivas autoridades de planeación, de acuerdo con sus competencias”. Sin embargo, la nación ha convertido tanto a los departamentos como a los municipios en los operadores de los planes y programas que son determinados desde la nación, con muy pocas instancias de coordinación territorial.

- A pesar de que se entiende que los departamentos pueden hacer una aplicación directa de recursos para el cumplimiento de otras funciones no financiadas con recursos de transferencias, tales como la cultura, la recreación, el deporte, la vivienda, o la electrificación, entre otras, la ley de competencias le establece por otra vía restricciones directas a la ejecución de tales recursos.
- Se presenta de manera generalizada un estado de debilidad financiera e institucional en todos los departamentos del país que hace que por un lado no cuenten con plantas de personal acorde a la cantidad y niveles de los servicios a su cargo, y por el otro sufren de una limitación financiera impuesta por la ley de competencias para financiar sus gastos de funcionamiento.
- La función de coordinación e intermediación que la Constitución le otorgó de manera prioritaria a los departamentos es débil, así como en su capacidad de articulación de acciones y procesos de planificación al interior de los departamentos, entre los departamentos y la nación y con otros Estados en el ámbito internacional, en la búsqueda de alianzas y acuerdos que permitan la optimización de recursos en la gestión del desarrollo.
- Es evidente la desarticulación existente en los procesos de planificación y la toma de decisiones que se hacen desde la nación y que tienen como escenario de aplicación los territorios departamentales.

Estas dificultades se verán reflejadas en el desarrollo dispar de las entidades territoriales y en los niveles de prestación de los servicios a los ciudadanos, como resultado de un proceso de descentralización para el cual no se han adecuado ni las estructuras organizativas, ni las estructuras institucionales, dando como resultado una aplicación de recursos fiscales ampliada sin impactos satisfactorios en los niveles de bienestar como lo veremos a continuación.

4. La reforma descentralista como vía para cerrar la brecha entre los departamentos

Como hemos visto, los desarrollos legislativos de la descentralización apuntan a que la función pública descentralizada permita una provisión más eficiente de los bienes públicos en la medida en que los entes territoriales conocen mejor las preferencias de la población y la rendición de cuentas a nivel subnacional es menos engorrosa lo que hace más transparente el manejo de los recursos fiscales. La razón, es que el gobierno central puede equivocarse en escoger las prioridades de gastos, al no tener la suficiente información a nivel regional. Pero la descentralización no carece de críticos. Gordon (1983) y Sinn (2003), por ejemplo, argumentan que la transferencia de competencias fiscales a los gobiernos locales perpetúa las brechas interregionales y termina agrandándolas, en la medida en que los entes territoriales más rezagados carecen de la capacidad institucional para hacer cumplir la ley, lo que haría que las regiones pobres recauden y reciban un ingreso proporcionalmente menor, ejecuten menos gasto e inversión y aumenten su dependencia de las transferencias del gobierno central. Así, las brechas regionales podrían aumentar como resultado de la descentralización en vez de disminuir (Prud'homme, 1995).⁴

Otro elemento corrientemente invocado por los detractores de la descentralización, es que desde su perspectiva esta forma de gobierno favorece la llamada “pereza fiscal”, que es el termino con el que se describe una situación en la que las regiones tienen una baja capacidad de generar recursos propios por la vía del recaudo de impuestos y la prestación de servicios, y por tanto generan una dependencia directa de los recursos provenientes de la nación, acentuando con ello las brechas entre departamentos con capacidad fiscal propia y aquellos que no la tienen, sobretodo en un proceso descentralista como el colombiano donde hay transferencias crecientes por parte del gobierno central, mientras que los departamentos y municipios tienen limitaciones de ley para decidir la composición del gasto público municipal y departamental. Iregui, Ramos y Saavedra (2001) y Penning (2003) argumentan que el esquema actual

4 A su vez, Barón y Meisel (2003) encuentran que durante la primera década de descentralización la desigualdad regional aumentó. La razón invocada es la poca flexibilidad para las entidades territoriales lo que las hizo más dependientes de los recursos de las transferencias de recursos de la nación, obligándolas a recurrir a los recursos del crédito.

de descentralización en Colombia mantiene la dependencia de los gobiernos locales con el nivel nacional y desincentiva el recaudo de impuestos locales.

Otro argumento recurrente de los críticos de la descentralización es que el monto de los recursos asignados está condicionado en su mayoría por criterios distintos a la eficiencia y el buen desempeño, generando un problema de pago por ineficiencia. Al comparar esta afirmación con la legislación es posible observar que la Ley 60 determinó como criterios para la distribución de recursos primero el índice de necesidades básicas insatisfechas, a las que les concedió el 40% de la ponderación, luego la población, con el 20%, el nivel relativo de pobreza, con el 20% también, y a la eficiencia fiscal, administrativa y de mejora en la calidad de vida le otorga el porcentaje menor con el 18%. Esta ponderación fue reconsiderada con la expedición de la Ley 715 de 2001 que creó el Sistema General de Participaciones.

Aun en contra de todas las críticas, la implementación del sistema de transferencias de recursos desde la nación hacia las entidades departamentales ha traído como consecuencia un aumento considerable de la inversión pública tanto en la provisión de bienes y servicios esenciales a la calidad de vida, como de inversión en la lucha contra la pobreza extrema. Sin embargo, su impacto sigue siendo muy limitado en términos del cierre de la brecha interregional. Veamos, entonces, los avances en los principales sectores para poder hacer un balance completo del proceso.

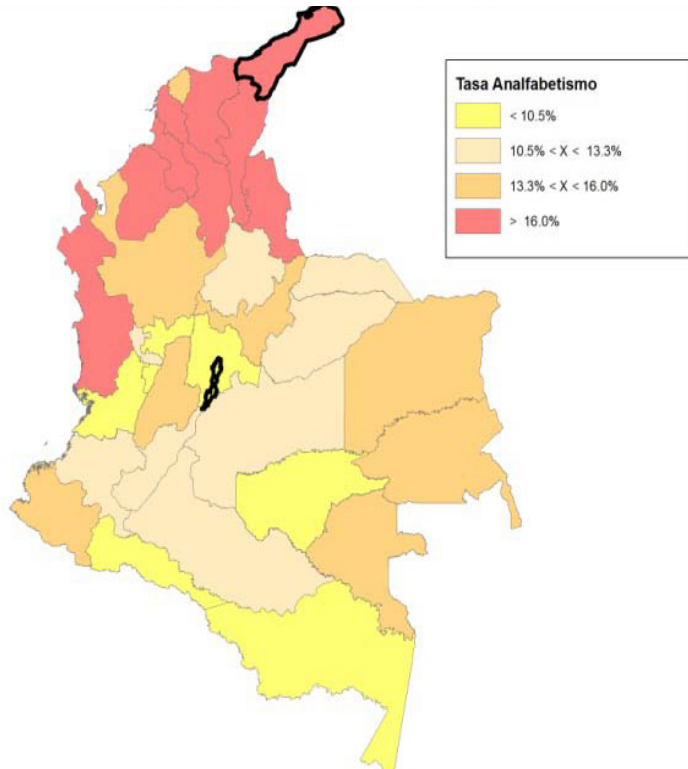
4.1. ¿Qué ha pasado con la educación?

Para analizar este punto hacemos uso de tres indicadores: analfabetismo, cobertura bruta de la educación media y desempeño en la prueba de matemáticas del ICFES. El analfabetismo nos permite mostrar el grado de avance de la educación en una región. Si bien el país tiene un analfabetismo de un poco menos del 10%, hay grandes diferencias entre los departamentos, así como entre municipios de naturaleza urbana y aquellos de naturaleza rural donde el analfabetismo tiene una mayor incidencia.

Las cifras muestran avances importantes en el cubrimiento de la educación primaria, pero no ocurre lo mismo con la educación media vocacional, donde las diferencias interdepartamentales persisten. Asimismo, la prueba de matemáticas es la prueba del examen SABER 11 que tiene promedios más bajos y en la que se presentan mayores diferencias entre los colegios y las regiones.

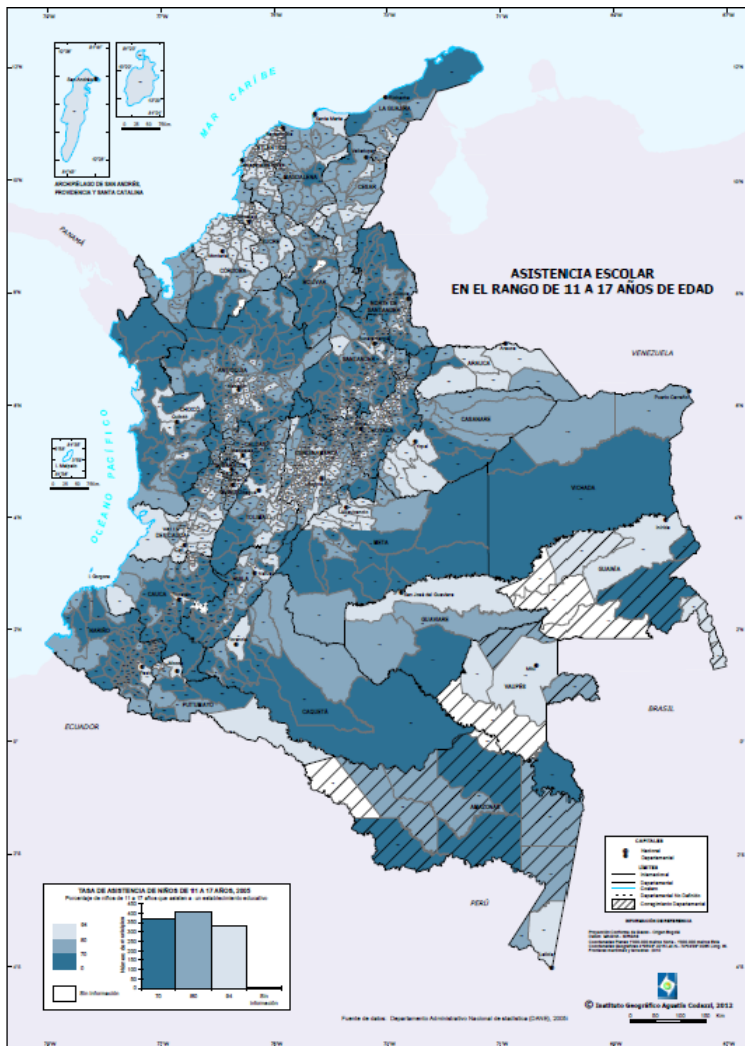
En el año 2012 Cortés y Vargas elaboraron a partir de los datos enunciados con anterioridad un mapa de analfabetismo que coincide con el análisis presentado anteriormente, toda vez que muestra los niveles más altos ubicados en la costa atlántica y en Chocó. De acuerdo tanto con los datos de las pruebas como con los mapas señalados, la Guajira tiene la peor tasa de analfabetismo del país (alrededor del 28% de la población mayor de diez años), mientras que Bogotá presenta los menores índices de analfabetismo (por lo que el mapa de Cortés y Vargas los destaca en negro). Cuando relacionamos este indicador con el crecimiento del producto interno bruto departamental, Cortés y Vargas constatan que a mayor crecimiento no se dan necesariamente avances en educación, pues en los casos de Arauca y Casanare, que son los departamentos más ricos, estos ni siquiera pertenecen al cuartil con analfabetismo más bajo, de acuerdo a sus resultados de investigación. A continuación el mapa de analfabetismo que refleja lo dicho:

Figura 1. Mapa de la tasa de analfabetismo en Colombia



Los datos sobre asistencia escolar muestran que los departamentos con mayor cantidad de niños y jóvenes dentro del sistema educativo están en la zona andina centrándose la oferta educativa en Bogotá, Cundinamarca, Boyacá y Santander. En contraste, los de coberturas más bajas están principalmente en los Vichada, Arauca, Amazonas, Putumayo, Caquetá, Vaupés, Cauca, Chocó y la Guajira. Esta situación es mostrada en el mapa del Sistema de Gobierno Territorial del Instituto Geográfico Agustín Codazzi.

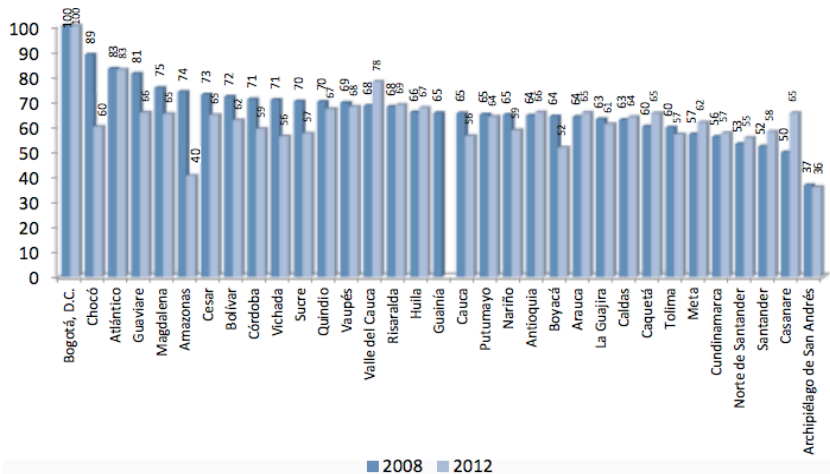
Figura 2. Mapa de asistencia escolar en el rango de 11 a 17 años de edad



Los datos anteriores son confirmados por el Departamento Nacional de Planeación en la evaluación del desempeño municipal (DNP, 2012). El informe señala que la eficiencia en la matrícula educativa⁵ no solo es muy baja en estos departamentos, sino que muestra deterioro entre el periodo 2008 a 2012 que analiza el informe. Chocó pasa de una calificación de 80 puntos en el indicador de cobertura en el año 2008 a 60 puntos en el 2012; Guaviare, de 81 a 66; Amazonas, de 74 a 40; Cauca, de 65 a 56; Vichada, de 71 a 56 y Guajira, de 63 a 61. Como lo muestra la gráfica siguiente, elaborada por el Departamento Nacional de Planeación y el Departamento Nacional de Estadística, todos los departamentos considerados periferias tienen menores índices de eficiencia en la matrícula educativa.

Nótese que en esta dimensión analítica aparecen de nuevo una distribución de Colombia en dos grandes áreas: la Colombia andina, cubierta por más y mejores servicios, y la Colombia periférica, que ya no solo cubre a los antiguos territorios nacionales, sino que incorpora la mayoría de los departamentos de la costa atlántica, buena parte de los departamentos de la costa pacífica, así como los departamentos del sur del país.

Figura 3. Índice de eficiencia en la matrícula educativa promedio por departamento (2008-2012)



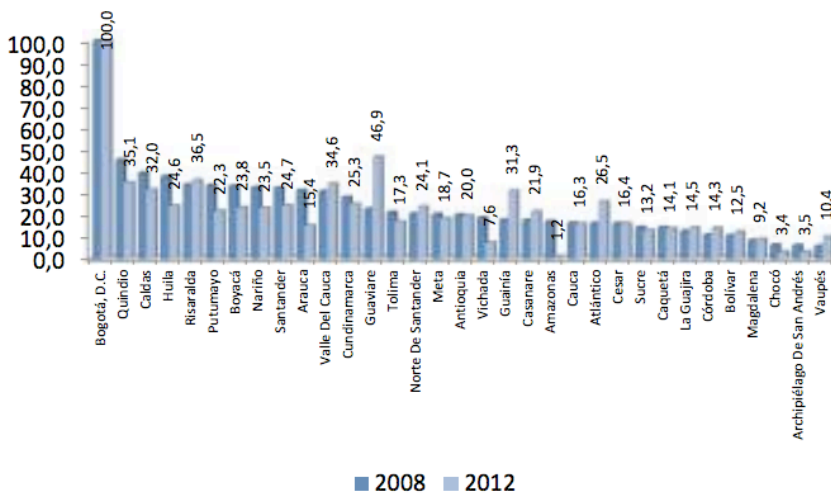
Fuente: DNP, 2012, p. 135.

5 El índice de eficiencia en la matrícula educativa mide la relación entre el volumen de ingresos públicos invertidos en la atención a niños y jóvenes en edad escolar y el porcentaje de esta población que es efectivamente cubierta por el sistema educativo en los municipios y departamentos.

De acuerdo con el trabajo de Cortés y Vargas referenciado con anterioridad, la misma situación se presenta en la prueba de matemáticas del examen Saber 11. Los peores desempeños se imputan a los departamentos de Amazonas, Putumayo, Caquetá, Vaupés, Vichada, Arauca, la Guajira, Magdalena y Chocó. Cabe resaltar el buen desempeño de Nariño y Norte de Santander, y el progreso notable de Huila y Quindío (Cortés y Vargas, 2012).

En este mismo sentido se pronuncia el informe del Departamento Nacional de Planeación en cuanto a la calidad de la educación. El reporte en mención señala que la calidad educativa en el país se encuentra en general en un rango crítico, puesto que el 88 % de los municipios tiene índices muy bajos de calidad educativa. Pero lo más grave es el deterioro sostenido de la calidad de la educación ofertada por el sistema de educación pública para niños y jóvenes, dado que los departamentos han mostrado una disminución sostenida desde el año 2008 hasta el 2012, que es el periodo de análisis que cubre el informe. La siguiente tabla evidencia además cómo los departamentos considerados periféricos muestran los índices más preocupantes.

Figura 4. Índice de eficiencia en calidad educativa promedio por departamento (2008-2012)



Fuente: DNP, 2012, p. 136.

Los departamentos de Vaupés, San Andrés, Chocó, Magdalena, Bolívar, Córdoba, Guajira, Caquetá, Sucre, Cesar, Cauca, Amazonas, Vichada, Meta, Arauca, Nariño, y Putumayo se muestran como los departamentos con peores

desempeños en cuanto a calidad educativa. De nuevo en el caso de la calidad educativa se dibujan las mismas tres regiones periféricas: la costa caribe, la costa pacífica, así como los departamentos del sur, incluyendo los antiguos territorios nacionales.

4.2. ¿Qué ha pasado con la salud?

Para revisar los avances en este tema, fijaremos la mirada en las tasas de mortalidad infantil. Un avance reportado es que todos los departamentos han logrado reducir la mortalidad infantil entre 2005 y 2009, no obstante que las diferencias entre los departamentos siguen siendo importantes.

En este periodo Chocó es el departamento con la más alta mortalidad infantil, pasando de 77/1000 niños que morían en 2005 a 66/1000 en 2009. En contraste, Caldas reporta las mejores cifras, pues las tasas de mortalidad infantil para esos años fueron de 17/1000 niños, en 2005 y 14/1000 niños, en 2009. Una vez más, los departamentos del centro del país tienen los mejores desempeños y los de la periferia, los peores. Los departamentos con peores tasas son Chocó, Cauca, Nariño, Arauca, Caquetá, Casanare, Vichada, Guainía, Vaupés y Amazonas.

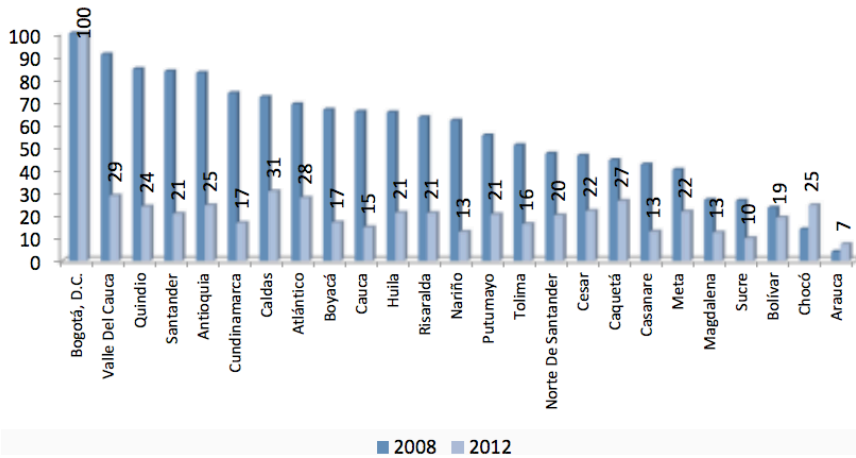
El otro indicador a observar es la esperanza de vida al nacer. En esta dimensión las diferencias interdepartamentales han permanecido básicamente iguales. En 1988, la esperanza de vida en Chocó era de 60 años y en Sucre, de 71 años. En 2010, la esperanza de vida en Chocó es de 69 años y en Bogotá, de 78 años. Hace 23 años Bogotá tenía la misma esperanza de vida que hoy tiene Chocó (DNP, 2012).

4.3. ¿Qué ha pasado con la cobertura de agua?

En general, podríamos decir que la situación en la cobertura de agua potable y saneamiento básico en el país es complicada. De acuerdo con la evaluación del desempeño municipal hecha por el Departamento Nacional de Planeación, el 90 % de los municipios del país tiene un indicador de eficiencia crítica en cobertura de agua potable. De la cobertura y calidad del agua dependen en gran medida las condiciones de salubridad pública y de incidencia de enfermedades contagiosas en la población, en especial aquella que es considerada vulnerable. Al igual que en los demás índices de eficiencia, los departamentos

considerados periféricos reportan las peores cifras en cuanto a la cobertura, tal como lo muestra el siguiente diagrama elaborado por el Departamento Nacional de Planeación:

Figura 5. Índice de eficiencia en cobertura de agua potable promedio departamental (2008-2012)

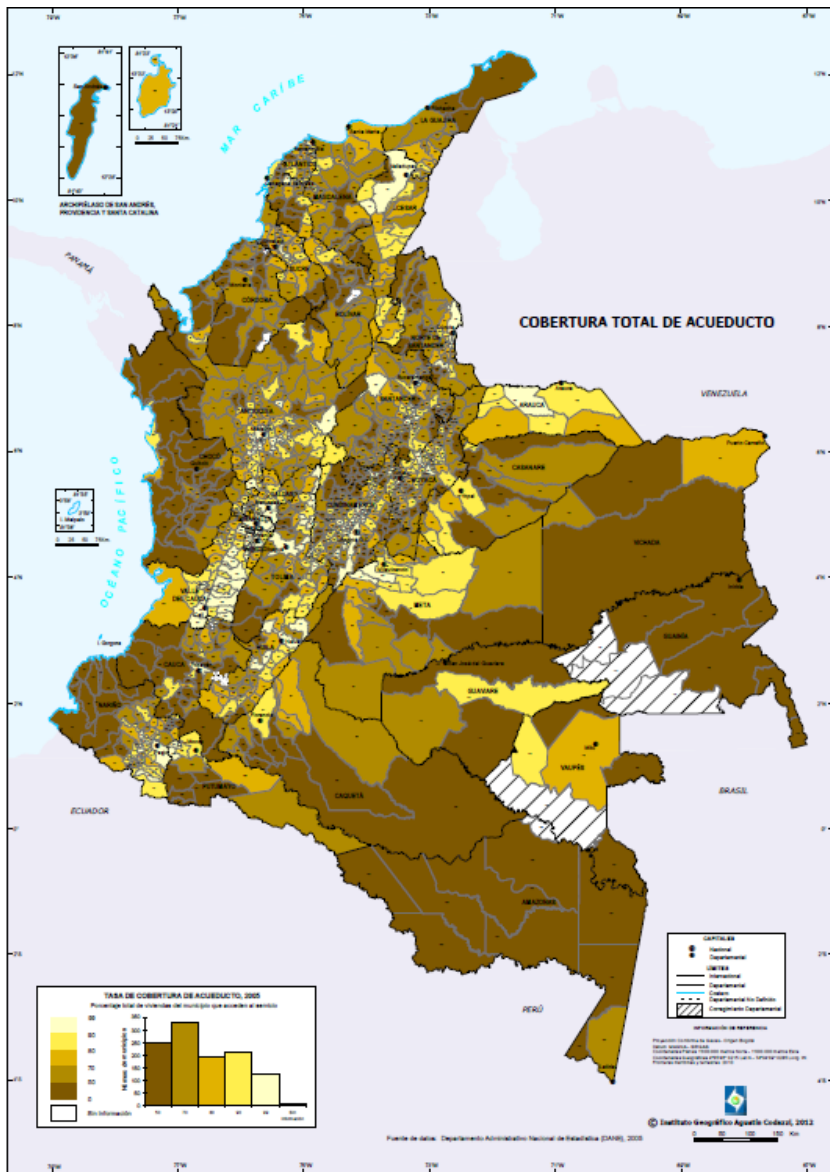


Fuente: DNP, 2012, p. 139.

Como se observa en la gráfica, los departamentos de Arauca, Chocó, Bolívar, Sucre, Magdalena, Cauca, Nariño, Casanare presentan los comportamientos más preocupantes. De nuevo aparecen las tres regiones periféricas con índices de eficiencia negativos: la región caribe, la costa pacífica y los departamentos del sur, incluyendo los antiguos territorios nacionales.

Otra fuente que muestra cartográficamente la situación descrita con anterioridad es el Sistema de Gobierno Territorial del Instituto Geográfico Agustín Codazzi, que da cuenta de la cobertura total nacional tanto de acueducto como de alcantarillado. En los dos mapas se puede observar que, aunque la situación es muy grave en todo el país, tiene una condición crítica en las tres periferias que se han ido dibujando a lo largo del análisis.

Figura 6. Mapa de cobertura total de acueducto

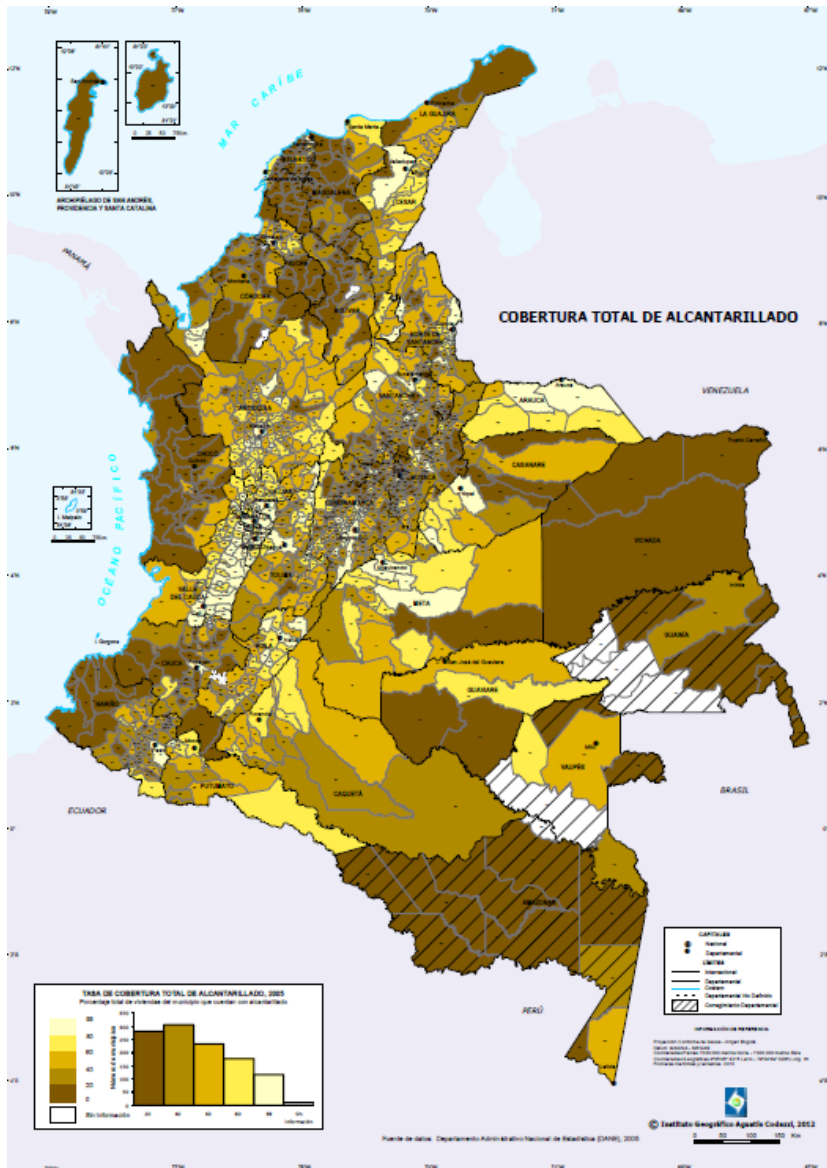


Fuente: SIGOT, 2012.

La cobertura de acueducto es especialmente crítica en los departamentos de Chocó, Nariño y Cauca, en la costa pacífica, en todos los departamentos del sur y el oriente colombiano: Amazonas, Vaupés, Guainía, Putumayo, Guaviare, Casanare, Caquetá, Arauca, Meta; así como en los departamentos de la costa

atlántica: Guajira, Sucre, Córdoba, Atlántico, Magdalena y Cesar, igual que en San Andrés y Providencia. La situación empeora cuando vemos la cobertura en alcantarillado, la cual se presenta a continuación, a partir del mapa elaborado por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi:

Figura 7. Mapa de cobertura total de alcantarillado



Fuente: SIGOT, 2012.

El mapa muestra las mismas periferias no cubiertas por servicios de alcantarillado pero con una mayor extensión al interior de los departamentos. Los anteriores amarillos se transforman en marrones cuando se trata del tratamiento de aguas servidas y aguas lluvias, afectando de manera grave la salud pública de estos municipios y departamentos.

Como hemos visto hasta el momento, a pesar del aumento sostenido de las transferencias de recursos desde la nación hacia los departamentos y municipios, así como del aumento sostenido de la inversión pública en los territorios, estos recursos no se ven reflejados en mayores y mejores niveles de bienestar para la población, vistos desde tres dimensiones sensibles a la calidad de vida: la educación, la salud y el acceso a agua potable.

Podríamos decir, entonces, que el modo en el que se ha implementado la descentralización a la fecha no ha contribuido a mejorar la calidad de vida de la población en los territorios. ¿Cuál puede ser entonces la razón por la cual las mejoras no se han dado? Desde esta perspectiva analítica sugerimos que la calidad de la gestión local y departamental y los modelos organizativos con los que operan las administraciones públicas territoriales son la causa de las ineficiencias reportadas. Para demostrarlo, primero observaremos cómo es el manejo de los recursos dirigidos a las entidades territoriales, para luego adentrarnos en los modelos de gestión y la profesionalización de las plantas de personal en los territorios.

5. Dependencia de los recursos de la nación y bienestar

En su estudio sobre los impactos de la descentralización en los desequilibrios regionales hasta el año 2000, Jaime Bonet (2006) afirmaba que el impacto más importante del proceso de descentralización fiscal se registró, para ese periodo, en la ejecución del gasto público, ya que los gobiernos subnacionales pasaron de ejecutar el 23 % del gasto público del país en 1984 al 42 % en el 2000. Sin embargo, el recaudo tributario continuó siendo realizado mayoritariamente por el gobierno central. Como consecuencia de lo anterior, se observó una alta dependencia de las transferencias del gobierno central por parte de los gobiernos subnacionales: más del 50% de los gastos de los departamentos y municipios eran financiados con dichas transferencias en el 2000.

Los indicadores que reflejan la evolución de las finanzas de las entidades territoriales frente a la nación son las transferencias, las regalías y la generación de recursos propios. En un primer momento observaremos la proporción de ingresos de los gobiernos departamentales y de los municipios de cada departamento. Como se observa en los mapas siguientes, los departamentos de la periferia son los que menos esfuerzo fiscal⁶ hacen. En diez años la situación no cambió: Bogotá sigue siendo la región que hace más esfuerzo fiscal, mientras que Guainía y la Guajira son los que menos lo hacen.

A su vez, de acuerdo con el estudio de Cortés y Vargas los departamentos que generaron menos ingresos propios son los que más transferencias per cápita recibieron. Si bien los departamentos del sur y el oriente del país son los que tradicionalmente reciben más transferencias, departamentos con un alto PIB per cápita, como la Guajira, Cesar, Arauca y Casanare, están en el segundo cuartil que recibe más transferencias. Chocó y Putumayo casi no recibían transferencias en el año 2000, pero en 2009 pasaron al cuartil de departamentos que más recibe.

En cuanto a las regalías, los departamentos que dependen más de la economía minera también son los que más reciben recursos de este tipo. Corresponden a departamentos del piedemonte llanero, la Guajira y Cesar. Los departamentos del centro del país y de la costa pacífica están en cuartiles de menores regalías recibidas.

6 Se entiende por esfuerzo fiscal la medida a través de la cual las administraciones públicas municipales y departamentales usan todos los instrumentos y mecanismos a su alcance con el fin de aumentar el recaudo de impuestos de su ámbito de competencia, de acuerdo con el esquema de rentas que la Constitución y la Ley les ha reconocido.

Figura 8. Mapa de ingresos propios (%) 2000/2009

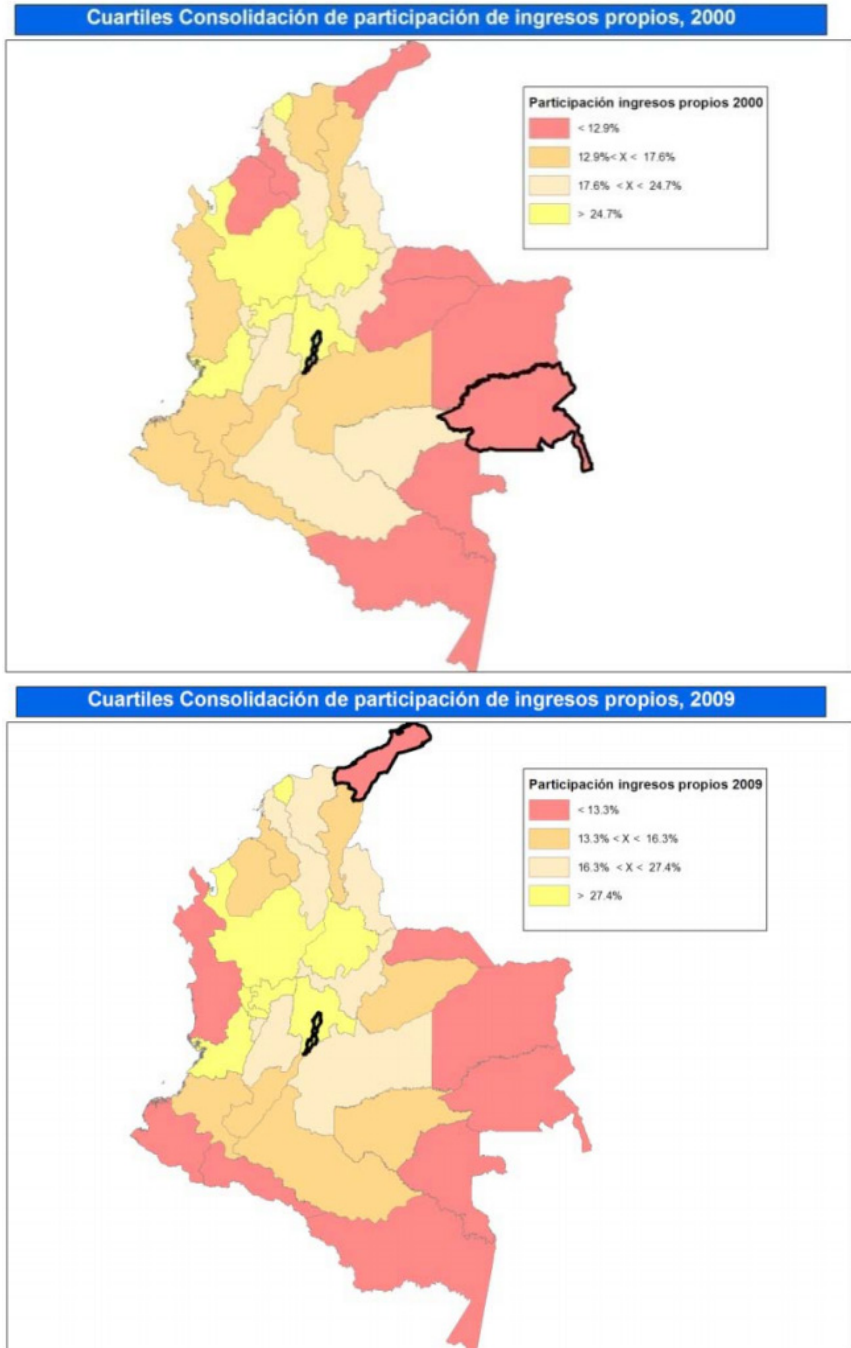
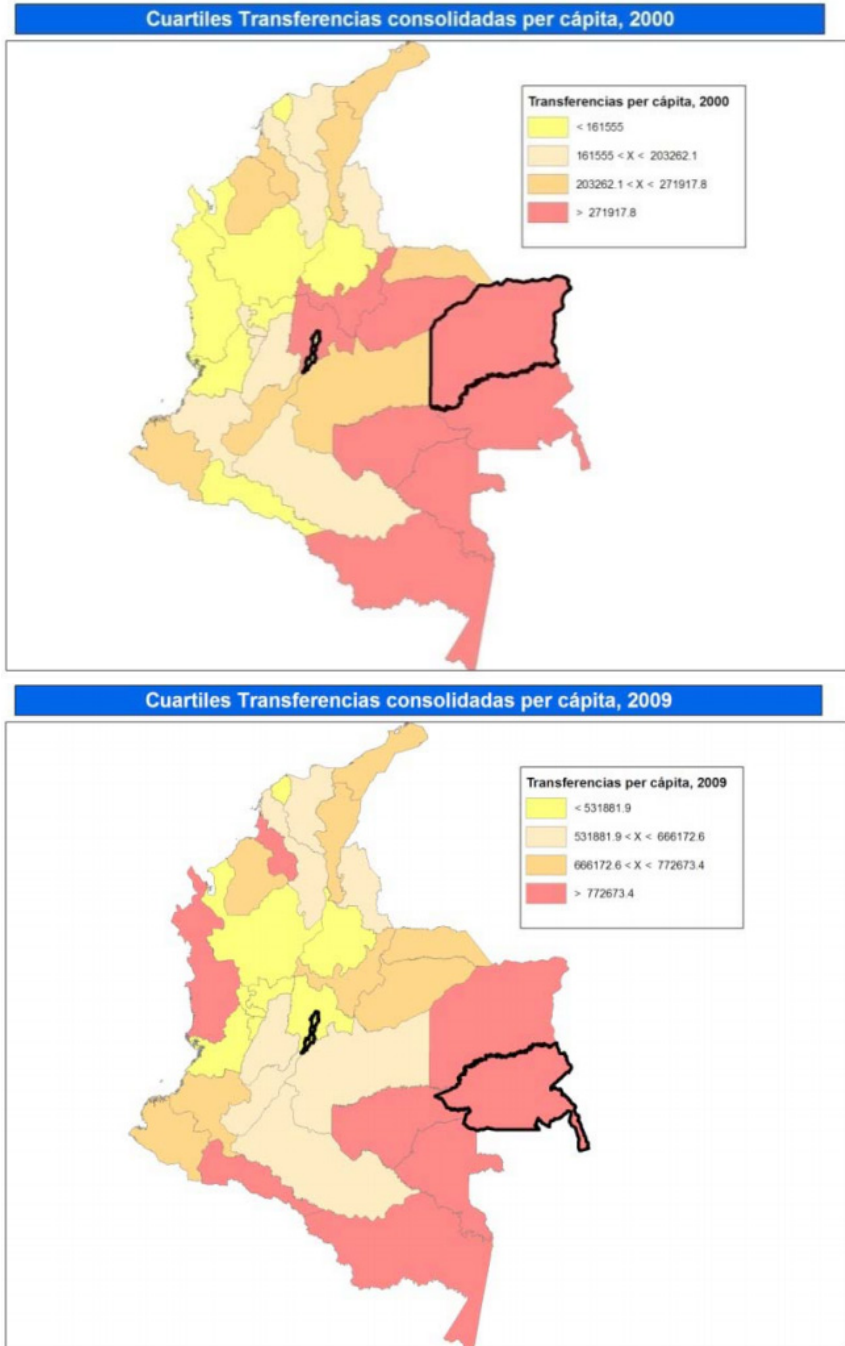
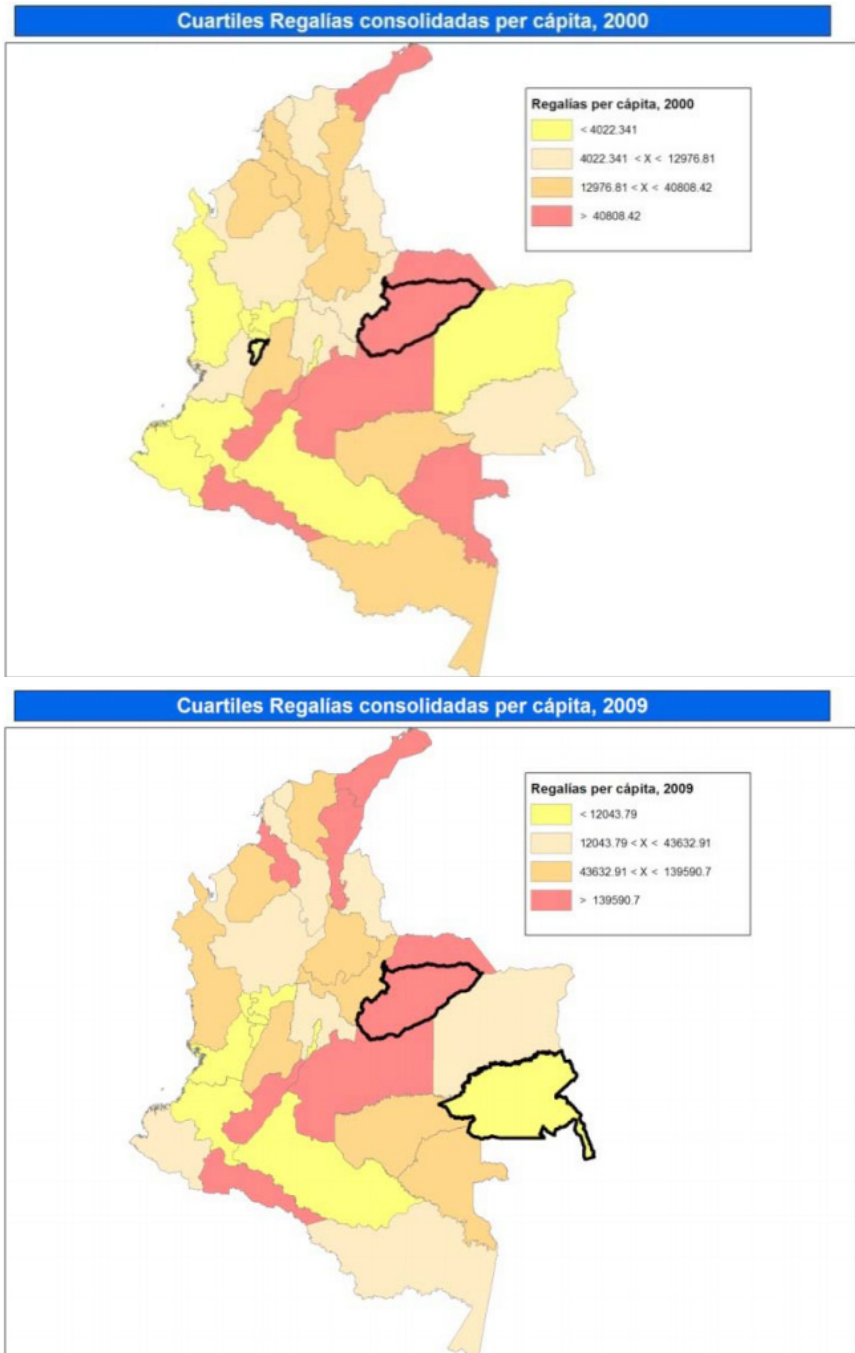


Figura 9. Mapa de transferencias per cápita 2000/2009



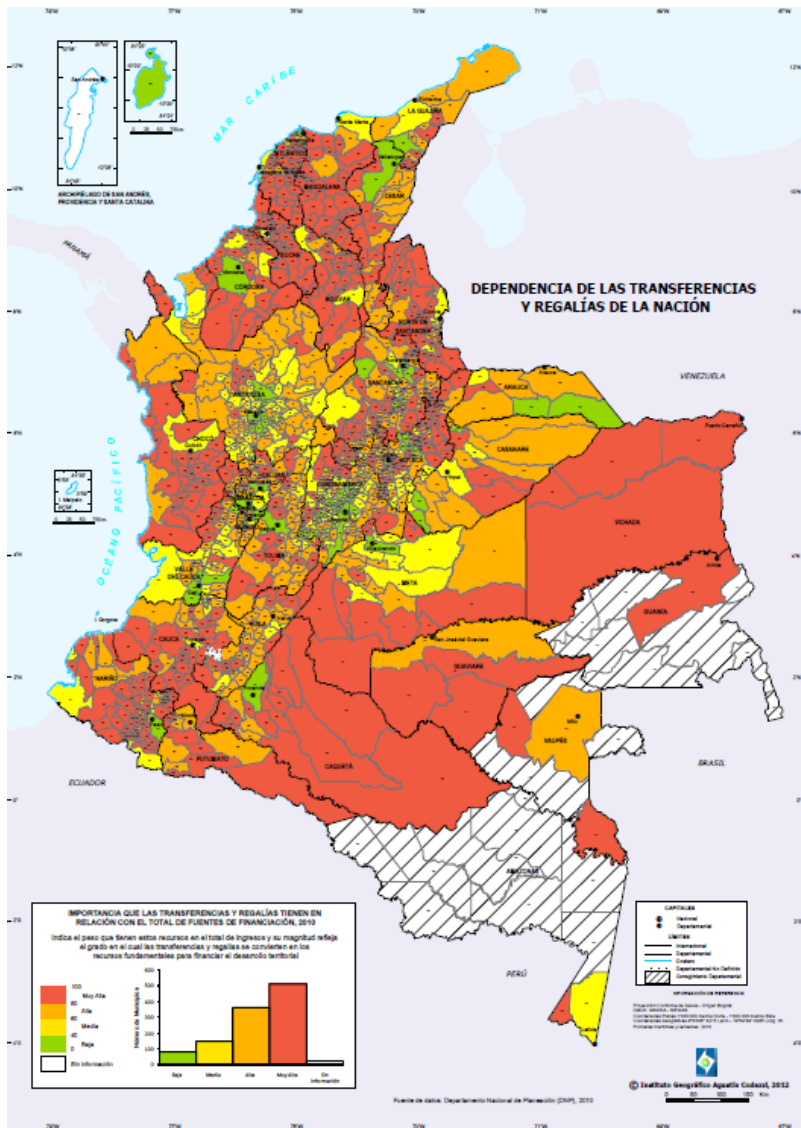
Fuente: Cortés y Vargas, 2012, p. 60.

Figura 10. Mapa de regalías per cápita 2000/2009



En el mismo sentido del estudio de Cortés y Vargas, el mapa del Sistema de Gobierno Territorial del Instituto Geográfico Agustín Codazzi, muestra resultados concordantes con la situación de dependencia de las regalías por parte de las entidades territoriales, a partir del análisis del municipio como unidad ejecutora de los proyectos de inversión para el año 2012:

Figura 11. Mapa de dependencia de las transferencias y regalías de la nación



De nuevo el mapa ratifica la presencia de tres áreas periféricas dentro del territorio nacional en lo que hace referencia a la dependencia de estos territorios de los recursos de la nación, como vía principal para efectuar inversión social en sus municipios: la periferia de la región caribe, la periferia de la costa pacífica y la periferia tradicional de los antiguos territorios nacionales.

Como destacan Barón y Meisel (2003), uno de los elementos no considerados en el análisis de la descentralización han sido los efectos del proceso sobre las disparidades en el ingreso per cápita regional. Si el sistema de transferencias involucra criterios redistributivos con el fin de introducir una equidad horizontal entre las entidades subnacionales se puede esperar que la descentralización tenga un impacto positivo en la reducción de las diferencias en el ingreso per cápita regional. Así las cosas, con un sistema de transferencias adecuado, la descentralización del gasto debe promover el desarrollo en regiones con menores niveles de bienestar y, con ello, tendería a mejorar la equidad entre las regiones.

A pesar de que las reglas para la asignación de las transferencias en Colombia contemplaban algunos criterios redistributivos, en la práctica estos han sido muy limitados. La Constitución Política de 1991 y sus reformas posteriores establecen que no se pueden delegar responsabilidades a las entidades territoriales sin que se asignen los recursos necesarios para su financiación. Las fórmulas para transferir los recursos han estado orientadas a garantizar que los fondos transferidos sean suficientes para cubrir el nivel de servicios públicos prestados en el año inmediatamente anterior. Dada la escasez de recursos por parte de la nación, esta condición implica que los recursos restantes, que son los que se asignarían con algunos criterios redistributivos, se han visto cada vez más limitados.

Barón y Meisel (2003) así como Bonet (2006) aseguran que la descentralización no ayudó a reducir las disparidades en el ingreso per cápita regional durante la década de los noventa. Además de la pérdida del componente redistributivo en las transferencias nacionales, Bonet (2006) argumenta que la asignación de una alta porción de los nuevos recursos locales a los gastos corrientes (salarios y gastos de funcionamiento) en lugar de inversiones en capital o infraestructura, así como la carencia de los incentivos adecuados para promover su uso eficiente, explican en buena parte este resultado.

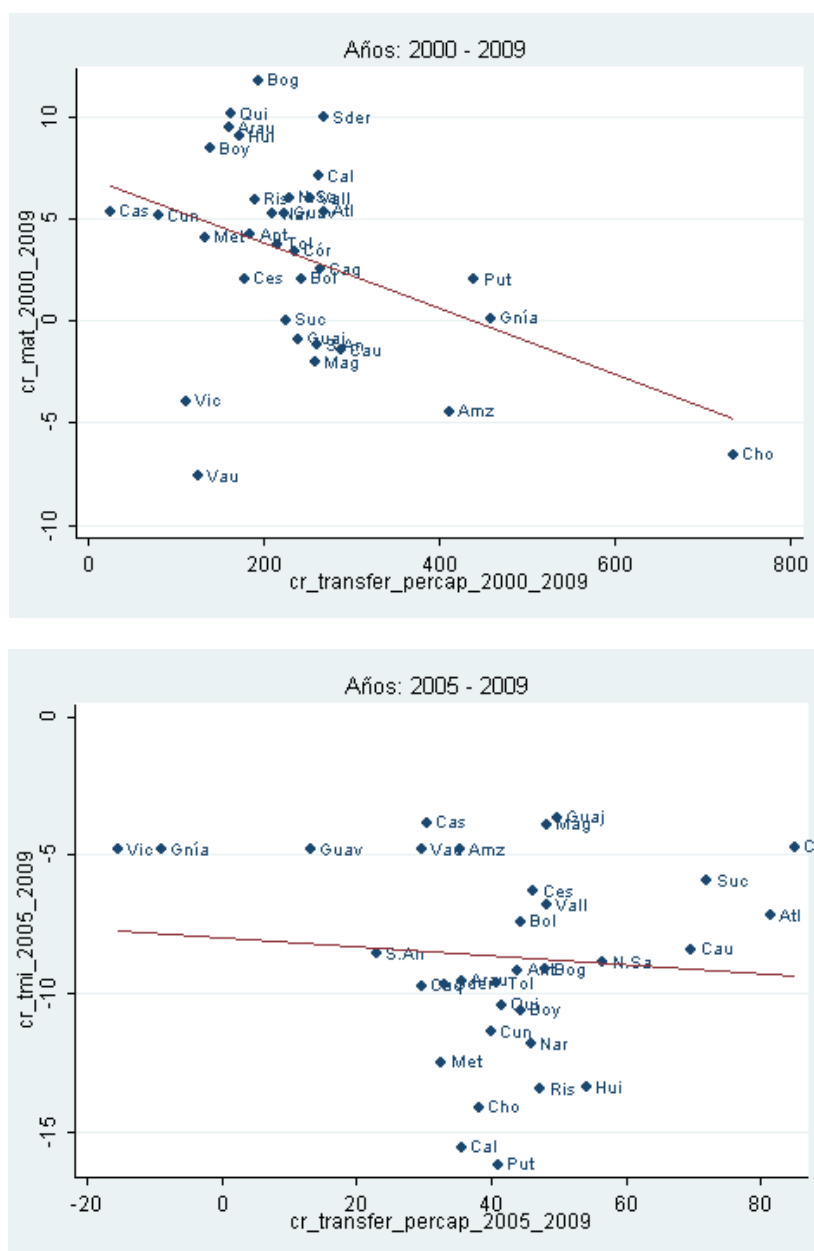
La idea de equidad horizontal plantea que las transferencias deben tener una función redistributiva para corregir la inequidad observada en los recursos

tributarios. Sin embargo, el trabajo de Bonet muestra que no hay una relación clara entre las transferencias totales y el PIB per cápita. Bonet calcula un coeficiente de correlación entre estas dos variables cuyo resultado es 0,35. Esto muestra una situación más compleja aún, porque indicaría que las transferencias, antes que revertir la tendencia observada en los ingresos tributarios, la estaría reforzando. De acuerdo con el autor, la inequidad espacial en los ingresos subnacionales per cápita tampoco es corregida por los ingresos no tributarios, de capital y las otras transferencias. Al comparar en términos per cápita los otros ingresos y el PIB, Bonet encuentra que no existe un patrón claro entre estas variables. Más aún, el coeficiente de correlación calculado en el estudio entre estas variables es de 0,34, lo cual indicaría que los otros ingresos también reforzarían la inequidad observada en los ingresos tributarios por habitante.

Al examinar los diferentes componentes del ingreso se encuentra que la mayor fuente de desigualdad son los ingresos tributarios, donde, como era de esperarse, las regiones avanzadas tienen una mayor capacidad de recaudo tributario. Además, los otros componentes del ingreso subnacional, las transferencias y los otros ingresos, no tienen un patrón claro en su relación con el nivel de desarrollo. En particular, las transferencias no cumplen su papel redistributivo para corregir la inequidad horizontal observada en los ingresos tributarios.

En el trabajo de Cortés y Vargas (2012, p. 36) se analiza la relación entre la existencia de recursos y la provisión de servicios esenciales para la calidad de vida. En este sentido, se hace una correlación entre el crecimiento de las transferencias, como reflejo de la mayor disponibilidad de recursos para inversión por parte de las entidades territoriales, con el rendimiento en matemáticas y el incremento de la mortalidad infantil. Teóricamente podríamos esperar que, a mayor disponibilidad de recursos, mejores condiciones de la educación y la salud, sin embargo, las cifras muestran resultados contrarios. Por otro lado, la tasa de mortalidad infantil parece haber disminuido más en los departamentos que más han recibido transferencias. No obstante, al mirar detalladamente, los departamentos cuyas transferencias han crecido más (Córdoba, Atlántico, Sucre y Cauca) tienen reducciones en la tasa de mortalidad infantil muy similares a las de los departamentos cuyas transferencias han crecido menos (Vichada, Guainía, Guaviare y San Andrés). A continuación presentamos primero los resultados en matemáticas de las pruebas del Estado y luego las tasas de mortalidad infantil:

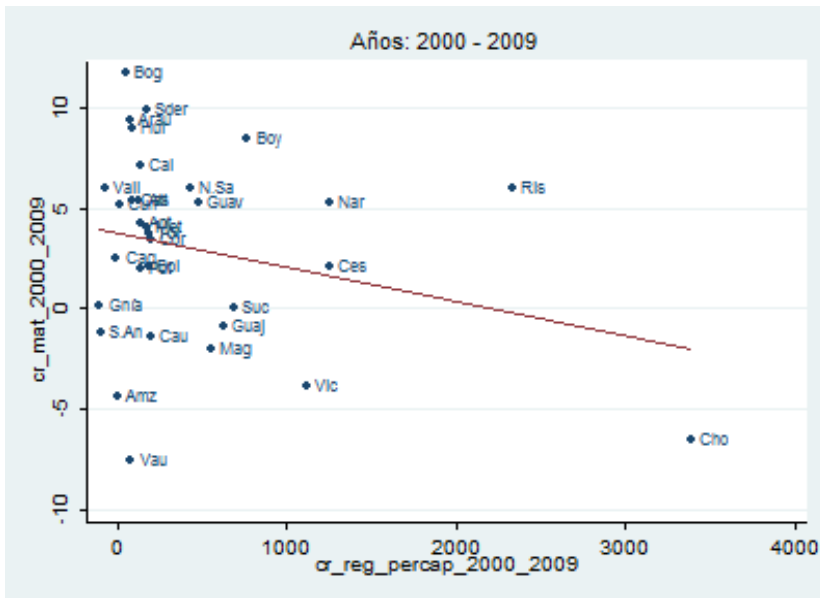
Figura 12. Resultados en matemáticas en las pruebas ICFES y mortalidad infantil



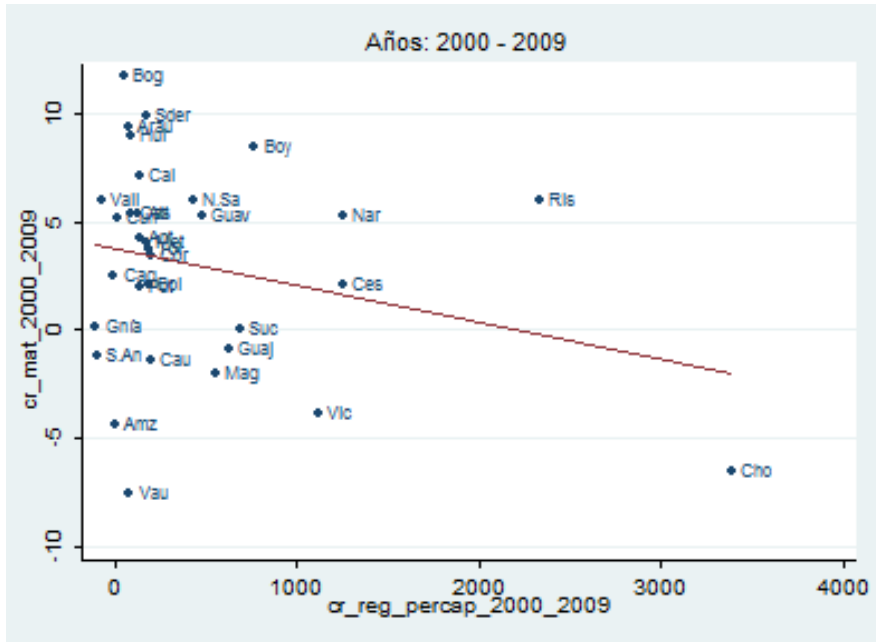
Fuente: Cortés y Vargas, 2012, p. 14.

Cuando los investigadores observan la correlación entre el monto de las regalías recibidas por los departamentos comparada con los resultados en matemáticas en las pruebas del Estado y la reducción de la mortalidad infantil, señalan que los departamentos cuyas regalías han crecido más, son los mismos donde ha empeorado más su rendimiento en matemáticas. Por otro lado, la tasa de mortalidad infantil parece haber disminuido más en los departamentos que más han recibido regalías. Sin embargo, al mirar detalladamente, si se excluyen los departamentos cuyas regalías han crecido más, como Nariño y Atlántico, la relación es nula. Además, a pesar de que las regalías de esos departamentos aumentan más del doble en comparación con los demás, la reducción en mortalidad infantil está lejos de ser la mayor y tienen reducciones similares a las de otros departamentos cuyas regalías no han crecido, como es el caso de Bolívar y Boyacá. Enseguida se muestran, en relación con las regalías, primero los resultados en matemáticas y luego en mortalidad infantil.

Figura 13. Relación con regalías de resultados en matemáticas en las pruebas ICFES y mortalidad infantil



Continúa



Fuente: Cortés y Vargas, 2012, p. 15.

La explicación oficial acerca de la situación mostrada anteriormente ha sido la inadecuada aplicación de los recursos de inversión por parte de las entidades territoriales, bajo el supuesto que los proyectos en los cuales se invirtieron los recursos tanto de la entidad territorial misma (departamento o municipio), como las participaciones en los ingresos de la nación y las regalías, no eran aquellos que realmente se requerían para mejorar la calidad de vida de los habitantes de los territorios subnacionales. Por esta razón, el Gobierno nacional presentó un proyecto de ley por medio del cual se hacía una nueva distribución de los recursos de regalías entre los diferentes territorios del país, especialmente entre entidades territoriales productoras de recursos minero-energéticos y las no productoras, así como el establecimiento de un proceso mediante el cual los proyectos a desarrollar con cargo a esos recursos fueran previamente estudiados y aprobados. Para ello se creó en una nueva instancia llamada órganos colegiados de administración y decisión, OCAD, ante los cuales las entidades territoriales presentan sus proyectos bajo una metodología unificada llamada metodología general ajustada, MGA. De esta manera se esperaba que los recursos llegaran efectivamente a los proyectos que impactan de manera favorable la calidad de vida en los departamentos y

municipios, cumpliendo con los criterios de eficacia y de eficiencia en la inversión. Sin embargo, la aplicación de la Ley 1530 de 2012 no ha traído consigo los resultados esperados, puesto que de nuevo la capacidad institucional de los departamentos y municipios muestra una gran brecha, lo que hace que los municipios y departamentos centrales cuenten con funcionarios profesionales para la formulación, inscripción y gestión de los proyectos frente a los OCAD, mientras que en los territorios periféricos tal capacidad es inexistente. En el cuadro siguiente se muestra el número de proyectos aprobados para cada uno de los departamentos, lo que refleja la situación presentada con anterioridad.

Tabla 1. Número de proyectos financiados a través de dineros de regalías por departamento, vigencia 2012

Departamento	Número de proyectos aprobados	Porcentaje departamental
Amazonas	21	0,8874491
Antioquia	423	7,83043317
Arauca	184	3,40614587
Atlántico	66	1,22176971
Bolívar	217	4,01703073
Boyacá	233	4,31321733
Caldas	135	2,49907442
Caquetá	95	1,75860792
Casanare	258	4,77600889
Cauca	214	3,96149574
Cesar	223	4,12810070
Chocó	110	2,03628286
Córdoba	286	5,29433543
Cundinamarca	197	3,64679748
Guainía	15	0,27767494
Guaviare	29	0,53683821
Huila	191	3,53572751
La Guajira	192	3,55423917

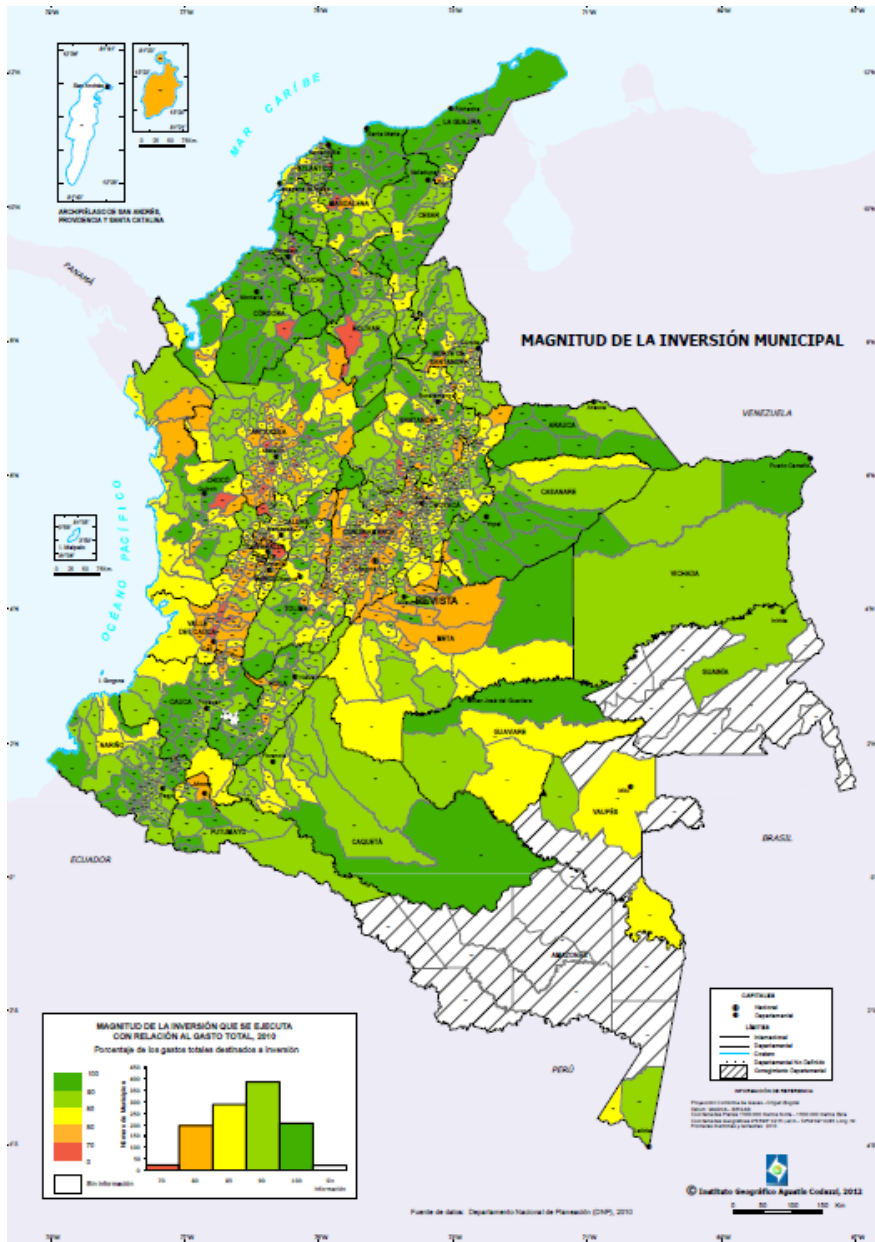
Continúa

Departamento	Número de proyectos aprobados	Porcentaje departamental
Magdalena	104	1,92521288
Meta	318	5,88670863
Nariño	409	7,57126990
Norte de Santander	123	2,27693447
Putumayo	272	5,03517216
Quindío	48	0,88855979
Risaralda	50	0,92558312
San Andrés	10	0,18511662
Santander	306	5,66456868
Sucre	286	5,29433543
Tolima	252	4,66493891
Valle	102	1,88818956
Vaupés	13	0,24065161
Vichada	20	0,37023325
Total proyectos	5402	100

Fuente: Tabla elaborada por los autores con base en la información de DNP, 2013.

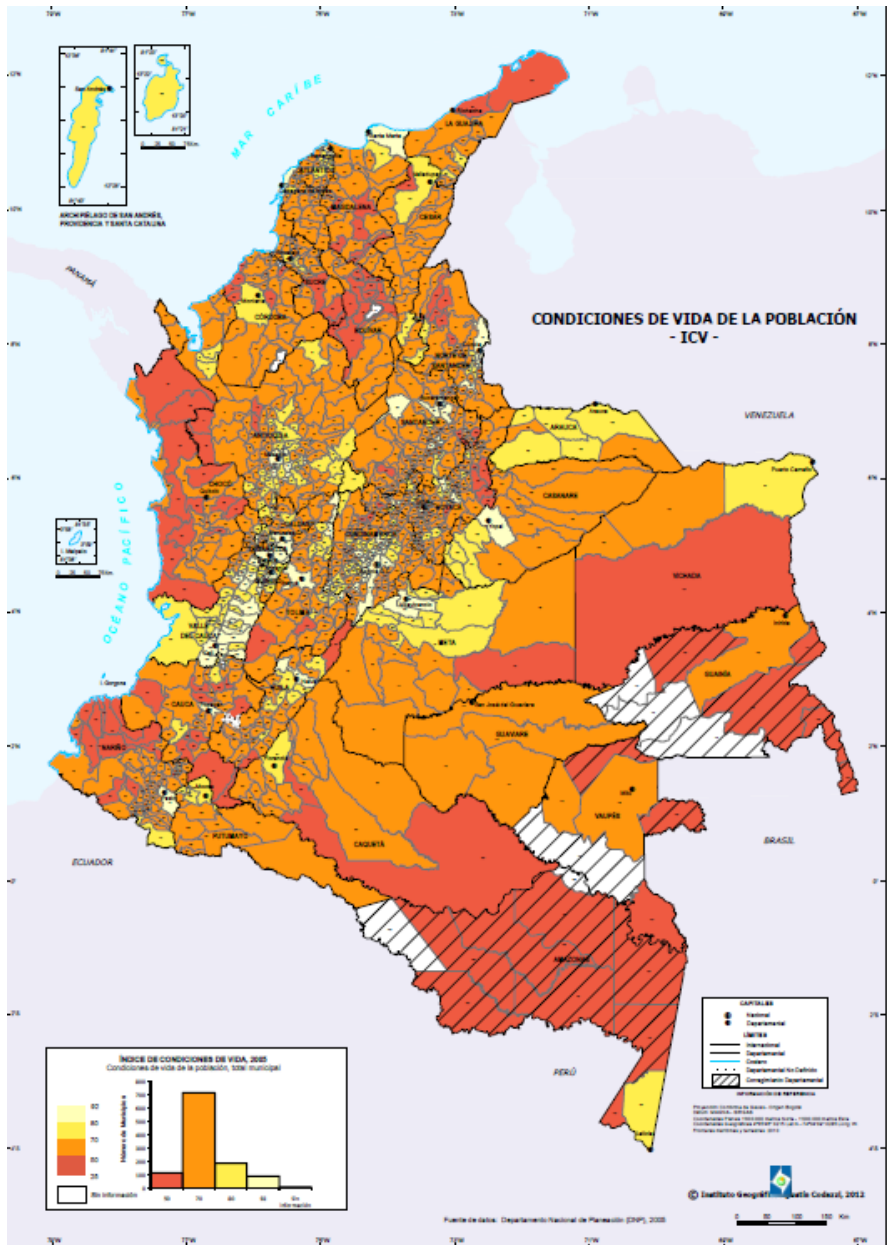
Para complementar esta información presentamos a continuación dos mapas importantes: el de la magnitud de la inversión municipal con relación a los gastos totales de los municipios, el cual refleja que efectivamente los recursos se invierten. En paralelo, mostramos el mapa de condiciones de vida de la población que muestra cómo estas se encuentran muy lejos de ser las adecuadas. Sobre cien municipios presentan condiciones de vida críticas, mientras que 700 municipios más presentan condiciones de vida consideradas malas. Si tenemos en cuenta que el total de municipios en Colombia es de 1123, el porcentaje de ellos en condiciones pésimas y críticas alcanza el 72%. Con ello se constata que el Estado destina los recursos para atender al menos parcialmente los servicios y garantía de derechos, pero su aplicación no produce los efectos esperados en cuanto al mejoramiento de las condiciones de vida.

Figura 14. Mapa magnitud de la inversión municipal



Fuente: SIGOT, 2012.

Figura 15. Mapa de condiciones de vida de la población



Fuente: SIGOT, 2012.

Como hemos podido ver, ni las nuevas competencias entregadas a los territorios subnacionales, ni los mayores recursos asignados a los mismos para el cumplimiento de estos servicios han creado condiciones favorables a su evolución positiva en términos de la mejora real y sostenida de las condiciones de vida de la población. La desigualdad interdepartamental en estos aspectos persiste, mostrando que la forma de gobierno de mayor proximidad no explica los avances o retrocesos en los niveles de bienestar de la población en los departamentos colombianos.

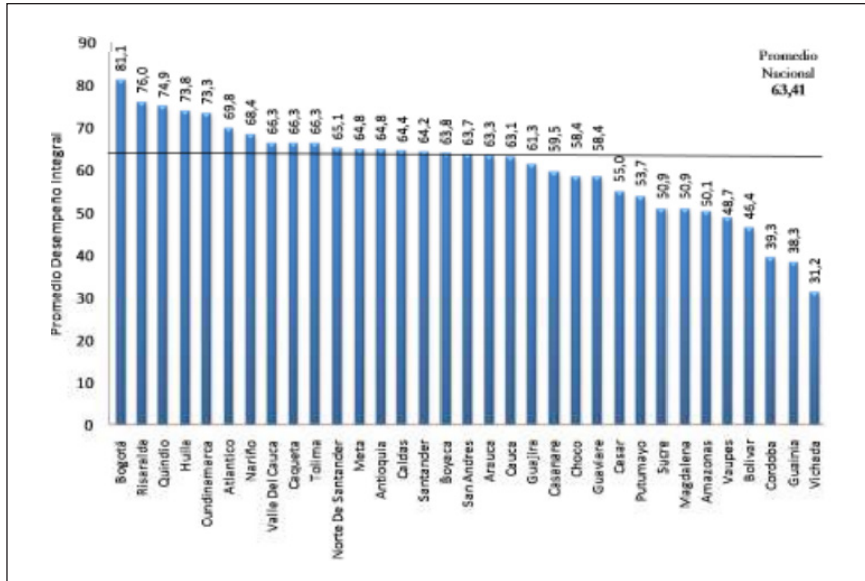
6. Capacidad institucional y disparidad interdepartamental

Para analizar la capacidad institucional de los departamentos fijaremos la atención en la capacidad administrativa y financiera de los mismos, con el fin de establecer si sus estructuras organizativas, sus plantas de personal y los recursos con los que cuentan resultan suficientes para cubrir el conjunto de servicios a su cargo, atender la ciudadanía, cubrir sus necesidades básicas y hacer efectivos los derechos políticos, sociales y económicos de sus habitantes. Cuando hablamos de capacidad administrativa, nos referimos a la disponibilidad de recursos humanos y tecnológicos, así como a los métodos y procedimientos para el mejoramiento continuo de la gestión en la entidad territorial. Ello nos refiere directamente a la profesionalización de las plantas de personal de los departamentos, a la automatización de procesos y al establecimiento de sistemas de calidad en la gestión pública de estos territorios.

Cuando se habla de desempeño fiscal se califica la gestión de recursos por parte de la entidad territorial en lo que hace a la generación de recursos propios, la creación de capacidades de ahorro e inversión y el manejo de los gastos de funcionamiento del respectivo departamento.

De acuerdo con la evaluación hecha por el Departamento Nacional de Planeación, al medir la capacidad administrativa y financiera de los municipios y departamentos podemos observar que todos los territorios considerados periféricos tiene índices de capacidad administrativa y financiera por debajo de la media nacional, tal como se muestra en la gráfica siguiente:

Figura 16. Indicador de desempeño integral municipal, promedio municipal agregado por departamentos, vigencia 2012



Fuente: DNP, 2013, p. 58.

Como puede observarse, Vichada, Guainía, Córdoba, Bolívar, Vaupés, Amazonas, Magdalena, Sucre, Putumayo, Cesar, Guaviare, Chocó, Casanare, Guajira, Cauca y Arauca se encuentran por debajo del promedio nacional. Nótese que aquí de nuevo aparecen las tres regiones periféricas ya señaladas como aquellos departamentos donde la capacidad administrativa y fiscal es menor. En palabras del Departamento Nacional de Planeación:

En un rango satisfactorio (≥ 70 y < 80) clasificaron 4 departamentos, estos son Risaralda, Quindío, Huila y Cundinamarca, en el rango Medio (≥ 60 y < 70) clasificaron 15 departamentos, estos son Atlántico, Nariño, Valle de Cauca, Caquetá, Tolima, Norte de Santander, Meta, Antioquia, Caldas, Santander, Boyacá, Archipiélago San Andrés —un solo municipio—, Arauca, Cauca y Guajira. Dentro del rango de calificación bajo (≥ 40 y < 60) se encuentran los promedios de los departamentos Casanare, Chocó, Guaviare, Cesar, Putumayo, Sucre, Magdalena, Amazonas, Vaupés y Bolívar. Los demás departamentos se encuentran en un rango de calificación crítico (< 40), Córdoba, Guainía y Vichada (DNP, 2013, p. 58).

En la tabla siguiente se muestra la síntesis de calificaciones agregadas obtenidas por los departamentos y sus municipios en el periodo 2006 a 2012, tomado del informe del Departamento Nacional de Planeación.

Figura 17. Síntesis de calificaciones agregadas por departamento, 2006-2012

Departamento	2006			2007			2008			2009			2010			2011			2012												
	C	B	SB	C	B	SB	C	B	SB	C	B	SB	C	B	SB	C	B	SB	C	B	SB										
Amazonas	2			2	1		1	1		1	1		1	1		1	1		1	1											
Antioquia	73	43	8	60	49	12	4	21	13	39	40	1	4	14	32	74		6	23	96	1	4	14	37	69		7	27	91		
Arauca	4	3		1	5	1	1	2	2	2	2	2	1	2	2	2	2	1	2	2	2	2	2	1	4			3	4		
Archipiélago de San Andrés y Pr.	1			1					1						1						1								1		
Atlántico	8	13	2	15	7	1	9	4	3	5	2	5	6	6	6	2	5	4	12	3	4	7	1	8		2	4	5	12		
Bogotá, D.C.			1	1							1					1														1	
Bolívar	32	12	1	43	2		20	15	5	4	1	24	3	8	6	5	19	8	6	8	5	9	17	7	6	7	12	10	9	15	
Boyacá	52	54	13	4	5	64	52	2	1	14	38	70		28	41	54		2	13	33	75		7	24	36	56	4	42	77		
Caldas	20	6	1	8	15	4	2	2	4	19	1			3	23	2			1	24	4	7	6	4	6	1	1	9	16		
Caquetá	8	7	1	7	7	1	1	3	4	2	3	3	3	3	10				2	3	11		1	1	7	7	2	4	10		
Casamare	9	9	1	1	13	5			1	5	6	7	2		4	13			1	5	13		1	4	6	8	2	2	6	9	
Cauca	34	6	1	1	40	2		14	8	5	4	11		1	5	10	26	3	5	9	4	21	1	3	5	5	28	3	13	26	
Cesar	3	20	2	1	21	3	1	2	5	9	8	2	5	6	12				4	7	14		2	7	2	14	1	8	14		
Chocó	28	1	1	3	9	18		1	5	13	11			5	5	11	9		2	8	6	14	1	4	4	10	11		3	9	18
Córdoba	25	3		27	1			19	7	1		1	15	7	3	3	2	16	6	3	2	3	18	7	2	2	1	8	5	1	1
Cundinamarca	16	41	40	1	4	61	39	12	1	8	19	37	51	1	1	12	31	71	2	10	17	87		7	24	85		8	15	93	
Guainía	1			1							1					1	1					1									
Guaviare	3	1	4	4				3	1			1			1	2				1		3		1	1	2			1	3	
Huila	24	7	4	2	17	16	3	1	6	12	8	7	4	3	2	8	24		4	1	6	26	1	1	2	14	19		5	32	
La Guajira	12	3		15					13	1	1			6	4	2	2	1	8	3	1	2	1	8	3	1	1	2	2	3	10
Magdalena	21	9		27	3			9	6	5	8	2	1	9	10	4	6	2	10	5	6	7	6	10	5	6	3	4	7	12	6
Meta	16	11	2	4	23	2		5	11	4	6	3	5	3	4	9	8	3	2	9	6	9	13	9	5	1	1	2	3	14	10
Nariño	52	12		58	6			20	23	10	8	3	5	13	9	17	20	8	10	7	9	30	5	13	5	19	22		1	63	
Norte de Santander	23	13	4		33	6	1	13	14	6	4	3	6	6	10	18	2	5	7	11	15	7	4	10	9	10	1	8	13	18	

Departamento	2006			2007			2008			2009			2010			2011			2012																
	C	B	M	S	SB	C	B	M	S	SB	C	B	M	S	SB	C	B	M	S	SB	C	B	M	S	SB										
Putumayo	9	4				6	6	1			6	3	3			1	4	3			1	4	1	4	3			2	4	2	1	4			
Quindío		7	4	1			5	7			1	5	3	3			3	8			1	2	9	2			2	8			3	9			
Risaralda	8	6				1	11	2			2	1	7	4			1	3	10			1	2	11			1	13			3	11			
Santander	27	49	10	1		64	20	3		13	16	16	17	25		2	12	13	22	38	8	13	8	18	40	13	13	15	22	24	4	9	17	23	34
Sucre	20	6				23	3			6	10	6	2	2		2	5	9	4	4	4	5	3	7	7	4	4	3	9	7	3	5	11	4	6
Tolima	3	36	8			2	29	16		3	15	19	6	4		1	6	11	29			2	3	9	33		2	10	15	20			9	13	25
Valle Del Cauca	17	19	6			18	19	3	2	1	3	7	7	24		3	10	28			1	4	37	3	1	2	9	27			3	7	32		
Vaupés	1	2				2	1			1	1	1	1	1		1	2					1	1	1			2	1			1	2			
Vichada	4					4				2	1					2	2					2	2	1	1						1				
Total	556	402	111	27	2	494	407	175	22	193	188	183	238	296	76	98	156	263	508	86	81	124	203	607	109	125	158	249	460	15	47	115	256	651	
Total año	1.098			1.098			1.098			1.098			1.098			1.098			1.098			1.098			1.098			1.098			1.098				

Nota: C: Crítico; B: Bajo; ME: Medio; S: Satisfactorio; SB: Sobresaliente.

Fuente: DNP, 2013, p. 216-217.

La tabla muestra claramente cómo las capacidades administrativas y fiscales de los departamentos y municipios de la región andina y lo departamentos centrales han aumentado de una forma más que proporcional, mientras que para los departamentos de las tres regiones periféricas identificadas los índices evolucionan de una manera menos que proporcional con relación a la media nacional registrada antes.

7. La profesionalización de las plantas de personal en los departamentos

Uno de los aspectos fundamentales que definen la capacidad de respuesta de las instituciones gubernamentales es el recurso humano con el que prestan sus servicios. En la búsqueda de que los departamentos y municipios colombianos contaran con personal idóneo, estable para atender sus funciones, la ley estableció que se implementara a nivel territorial el mismo esquema de carrera administrativa existente para las instituciones públicas del nivel nacional, en la conocida Ley 909 de 2004.

Sin embargo, la implementación de la carrera administrativa en los municipios y departamentos no ha estado exenta de problemas tales como:

- La ausencia de garantías de transparencia en los concursos de méritos de manera tal que los seleccionados para ejercer cargos públicos sean aquellos con mayores méritos.
- El aplazamiento constante de la apertura de los concursos de méritos, con el fin de poder mantener la planta de personal de los municipios y departamentos a disposición de los políticos regionales y locales.
- Las dificultades de incorporación de las personas seleccionadas que, sin importar que hayan ganado los concursos de mérito, se enfrentan a múltiples barreras para acceder a los cargos mismos.
- La pervivencia de relaciones clientelistas entre elites regionales, políticos y funcionarios públicos, que han impedido que la evaluación del desempeño permita remover de sus cargos a funcionarios ineficientes o con problemas de corrupción.

El resultado de esta situación ha sido la conformación de unas plantas de personal en los departamentos y municipios que no se corresponde con las necesidades reales de estas administraciones públicas. Esto se ve reflejado en dos evidencias: los bajos niveles de profesionalización de las plantas de personal y la inestabilidad en el ejercicio de los cargos, pues la mayoría de ellos ejerce sus funciones como funcionarios provisionales, toda vez que los concursos para proveer los cargos o no se han efectuado, o no se han

cumplido los requisitos para que los profesionales seleccionados integren realmente las plantas de personal.

Los datos que han sido recolectados para el desarrollo de la presente investigación⁷ permiten constatar el diferencial de capacidades en las plantas de personal: Cundinamarca cuenta con una planta de personal en el que el 67 % de sus funcionarios son profesionales, le sigue Cesar y Nariño con el 56 %, Huila, con el 53 %, Sucre, con el 49 %, Magdalena y Casanare, con el 47 % y Boyacá, con el 44 %. En estos departamentos las gobernaciones cuentan con al menos un profesional por cada tres funcionarios que prestan sus servicios en las administraciones departamentales. En contraste, en los departamentos como Amazonas solo el 10 % de los funcionarios son profesionales. En igual circunstancia se hallan Arauca y Cauca. Con porcentajes cercanos encontramos a Caquetá, con el 15 %, Meta, con el 23 % y Vichada, con el 25 %.

Del total de los 30 departamentos que reportaron datos, ocho cuentan con plantas que pueden ser consideradas profesionales, mientras que nueve están en el proceso de vincular al menos uno de cada tres funcionarios como profesionales. En los restantes trece departamentos menos del 30 % de los funcionarios en planta de personal pertenecen al nivel profesional.

No obstante, la situación se agrava cuando nos adentramos al análisis del tipo de vinculación con la que cuentan estos funcionarios, pues si bien en algunos departamentos las tasas de profesionalización son mayores, no lo son las tasas de estabilidad en la función. En 20 de los 30 departamentos que reportaron datos más del 20 % de la planta de personal presta sus servicios de manera provisional, sin ninguna garantía de continuidad. Los casos más alarmantes se presentan de nuevo en Guajira donde el 73 % de los funcionarios son provisionales. En Amazonas el 70 % de los funcionarios está en igual condición, en Guainía, el 60 %, en Risaralda, el 50 %, en Atlántico y Putumayo, el 49 %, en Vaupés, el 48 %, en Casanare, el 45 %, en Vichada, el 44 %, y en Cesar, el 41 %.

Si establecemos una correlación entre esta situación de inestabilidad en el empleo de estos funcionarios y el número de proyectos aprobados para ser financiados con cargo a los recursos de las regalías de la nación, vemos que estos mismos departamentos con bajas tasas de profesionalización y gran inestabilidad en el empleo son los que menos logran gestionar proyectos de

7 Los datos obtenidos pueden ser consultados en: https://www.dropbox.com/sh/enqgty312dmr12/AABWukoWpPOQGxvb8V_EMHZ9a?oref=e&n=245637355

desarrollo financiados desde la nación, o participar activamente con proyectos en la políticas públicas de impacto territorial. Así, Amazonas, Vichada, Vaupés, Risaralda, Quindío, Guainía, Guaviare y Amazonas no lograron ni el 1% del total de proyectos aprobados.

Figura 18. Mapa de funcionarios de carrera por departamento

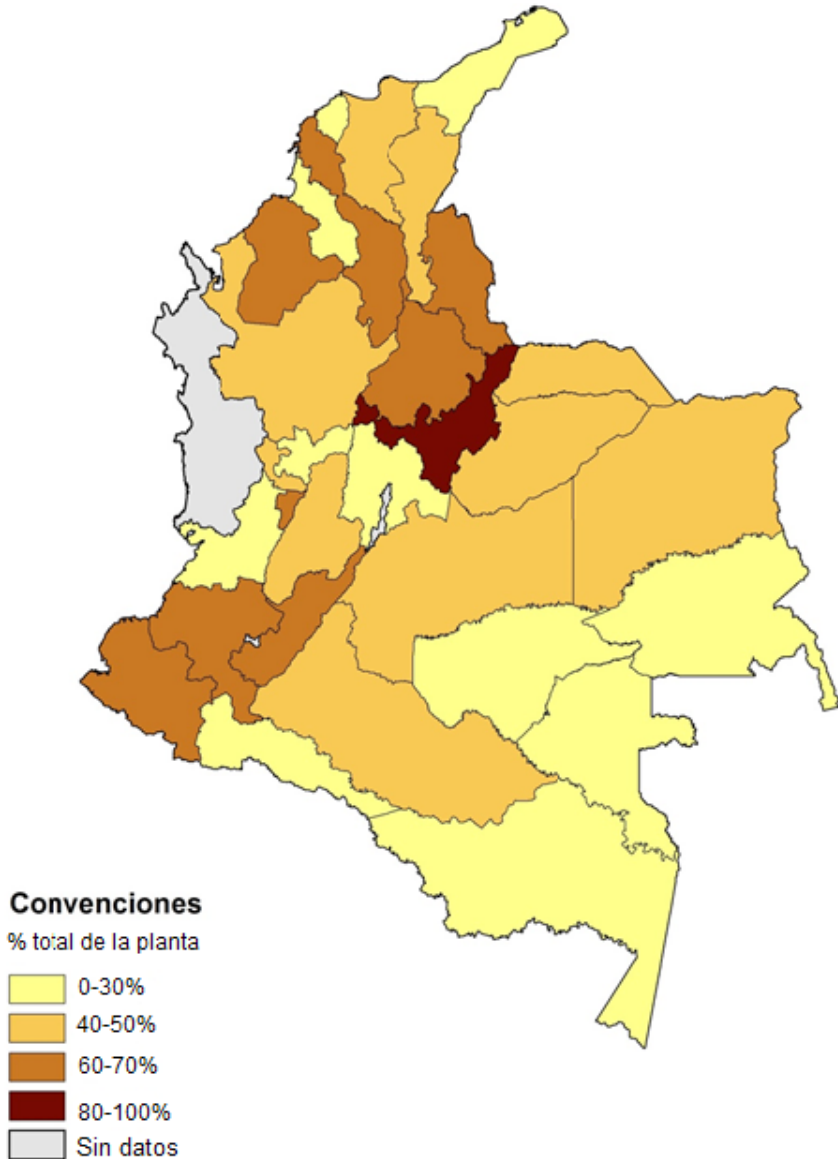
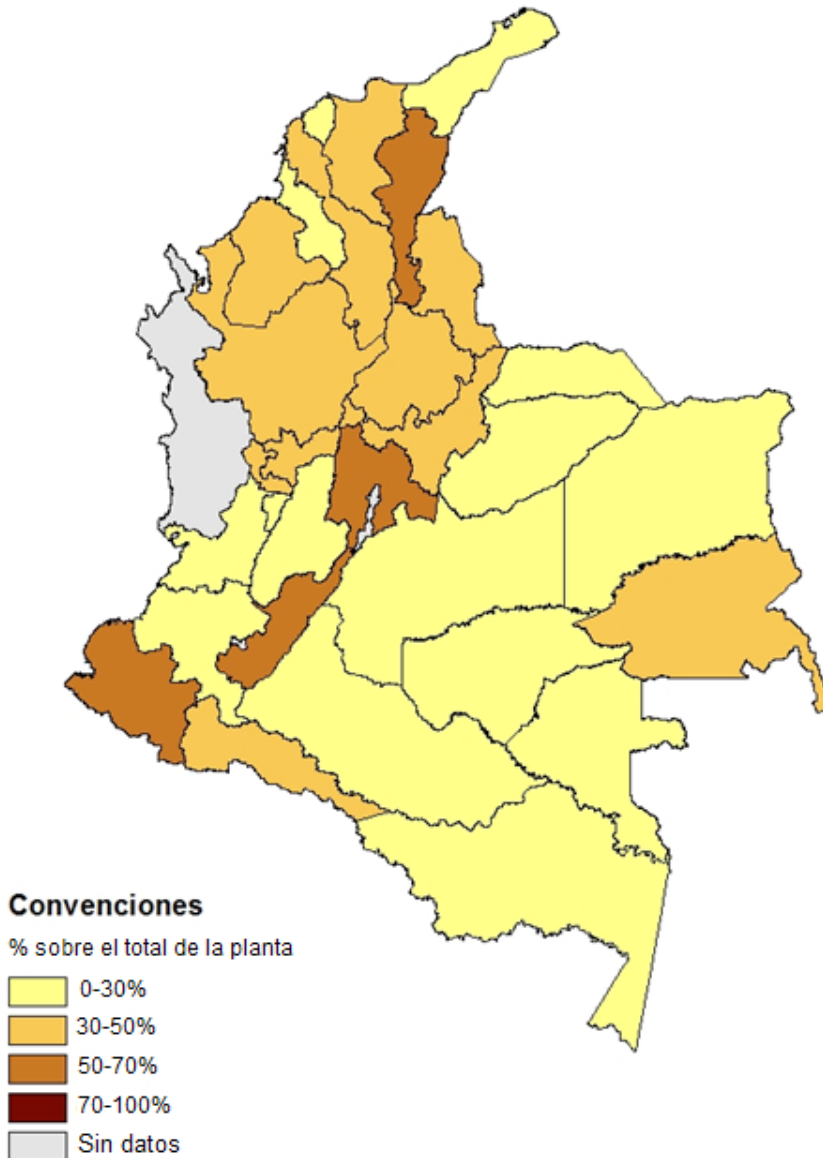


Figura 19. Mapa de profesionales sobre el conjunto de la planta por departamento



Fuente: Mapa elaborado por los autores.

El otro problema al que se enfrentan las entidades territoriales con relación a la prestación profesional de servicios tiene que ver con las limitaciones que la Ley 715 de 2001 le impuso a los gastos de funcionamiento en las entidades

territoriales. La ley estableció que las entidades territoriales podían usar como máximo el 30% del presupuesto con destino a cubrir gastos de funcionamiento, los que incluyen el pago de salarios, los gastos generales tales como servicios públicos, arriendos, etc. y todos aquellos asociados al funcionamiento de la administración. Esto trajo como consecuencia una contracción del tamaño de las plantas a partir de sucesivos procesos de reestructuración administrativa.

Aparece, entonces, una contradicción entre el número y complejidad de funciones que deben cumplir las entidades territoriales en virtud de las competencias asignadas desde la nación a los departamentos y municipios, y la disponibilidad de recursos con los que cuentan para poder vincular el personal necesario para su gestión y prestación. El camino asumido por los departamentos y municipios para cubrir sus necesidades de personal han sido los contratos de prestación de servicios. Esta es una modalidad de contrato que no genera relación laboral con la entidad territorial, pero permite vincular a una persona para que cumpla un determinado número de funciones en un periodo de tiempo definido.

De esta manera, han proliferado los llamados “contratistas” al interior de las administraciones públicas territoriales generando un inconveniente mayor a los esquemas organizativos y de gestión territorial por varias razones:

- Los contratistas sin ser funcionarios públicos están cumpliendo funciones misionales de municipios y departamentos, que deberían estar en cabeza de funcionarios públicos de carrera administrativa.
- Al ser personal contratado por periodos de tiempo cortos y definidos se rompe con la continuidad en la prestación del servicio o en la atención al sector que se le ha encargado, hasta que se asignen los recursos para vincular un nuevo contratista.
- Los contratistas al irse de la administración territorial se llevan consigo partes importantes de la memoria institucional del municipio o departamento respectivo.
- La temporalidad de estos contratos no permite hacer planeación de la gestión ni siquiera de corto plazo, puesto que ni las autoridades públicas, ni los encargados de los procesos de gestión regional y local pueden proyectar acciones a lo largo del tiempo sin tener certeza del personal con el que contarán para prestar todos los servicios a su cargo y ejecutar los proyectos de desarrollo.

La consecuencia clara del bajo nivel de profesionalización; de la contracción de las plantas de personal para atender las diversas funciones misionales y de apoyo de las administraciones territoriales, y de la no implementación de la carrera administrativa a nivel territorial es un déficit de capacidad institucional que se ve reflejado tanto en la gestión administrativa como en la calidad y oportunidad de los servicios a su cargo. De esto se sigue que no existe ninguna reforma legal o de modelo de gestión como la descentralista que pueda modificar el impacto de la acción estatal, mientras no se fortalezcan las capacidades institucionales de los gobiernos departamental y municipal, por medio de la dotación de plantas de personal profesionales y capacitadas, modelos organizativos acordes a las competencias asignadas y modelos de gestión financiera y fiscal compatibles con las necesidades del desarrollo territorial.

8. El alcance de la acción estatal en los territorios

¿De qué manera se hace observable la capacidad del Estado en los territorios? Hemos visto en los numerales anteriores que es posible afirmar que estamos frente a un Estado actuante de alta penetración de las políticas públicas nacionales y territoriales cuando sus instituciones y las autoridades que lo representan en el territorio están en capacidad de hacer efectivos los derechos políticos, económicos y sociales de los habitantes. Haremos uso entonces del enfoque propuesto por Guillermo O'Donnell para observar en qué medida el Estado colombiano responde a estos preceptos señalados en la Constitución. En este marco O'Donnell plantea que:

Es un error asimilar el Estado al aparato estatal, o al sector público, o al conjunto de burocracias públicas. No cabe duda que ellas forman parte del estado, pero no son el estado en su totalidad. El estado también es, y no menos fundamentalmente, un conjunto de relaciones sociales que establece un cierto orden y en última instancia lo respalda con una garantía coactiva centralizada sobre un territorio dado (O'Donnell, 1993, p. 165).

Visto desde esta perspectiva el Estado tendría múltiples dimensiones. A este respecto el autor señala las siguientes: El sistema legal como una dimensión constitutiva del Estado y del orden que este establece y garantiza en un cierto territorio. Este orden no es igualitario ni socialmente imparcial. Tanto en el capitalismo como en el socialismo burocrático sustentan y contribuyen a reproducir relaciones de poder sistemáticamente asimétricas. Sin embargo, se trata de un orden, en el sentido de que entran en juego múltiples relaciones sociales sobre la base de normas y expectativas estables —aunque no necesariamente aprobadas—.

La otra dimensión del Estado es la ideológica. El aparato estatal alega ser “Estado para la nación”. Ya sea en los discursos explícitos o en la recurrente invocación a los símbolos de la nacionalidad, el Estado alega ser el creador del orden que acabo de mencionar y, además, en las democracias contemporáneas, de los derechos individuales y asociativos que conlleva entablar dichas relaciones.

Colombia está atravesando una grave situación social y de pobreza. Aunque con diferentes ritmos e intensidades según los territorios de que se trate, también está sufriendo una profunda crisis de su aparato estatal. Dicha crisis existe en las tres dimensiones que acabo de tratar: la del Estado como conjunto de burocracias capaces de cumplir sus funciones con razonable eficacia, la de la efectividad de la ley y la vinculada con la pretensión de que los organismos estatales normalmente orientan sus decisiones basándose en algún concepto del bien público.

En este debate se confunden dos dimensiones diferentes: una corresponde al tamaño y peso relativo de las estructuras estatales. Cuando en los numerales anteriores se habló de la necesidad de contar con plantas de personal suficientes y estructuras administrativas acordes a los niveles de servicios requeridos, no se hizo referencia a un aparato estatal grande sino eficiente, ágil y eficaz en sus organizaciones públicas. Hablamos entonces de organizaciones públicas capaces de establecer bases sólidas para la democracia, con capacidad para resolver progresivamente los problemas de equidad social y generar condiciones que lleven a tasas de crecimiento económico adecuadas para sustentar los adelantos, tanto de la democracia como de la equidad social.

La segunda dimensión que suele confundirse se refiere a la fortaleza o debilidad del Estado como un todo, es decir, incluyéndolo pero no solo como aparato estatal. El tamaño del Estado no es el que define si se puede establecer de manera efectiva su legalidad en un territorio. De acuerdo con la perspectiva que propongo, un Estado fuerte, independientemente del tamaño de sus burocracias, es aquel que establece con eficacia esa legalidad y que no es percibido por la mayoría de la población únicamente como el ámbito donde se realizan los intereses particulares de los que gobiernan.

En la confusión de estas dos dimensiones es donde se expresa la creencia de que existe un alto grado de homogeneidad en los alcances, tanto territoriales como funcionales, del Estado y del orden social que este sustenta. No se cuestiona si dicho orden, y las políticas originadas en las organizaciones estatales, tiene similar efectividad en todo el territorio nacional y en todos los estratos sociales existentes. El ideal de la “igualdad material e igualdad formal ante la ley” no se ha logrado totalmente en ningún país, y Colombia no es la excepción. La pregunta central entonces es sobre la efectividad de la acción estatal en el territorio. ¿Qué ocurre cuando la efectividad de la ley se extiende de modo muy irregular, si es que no desaparece por completo por el territorio

(como lo observamos en varios departamentos colombianos), y las relaciones sociales que, se supone, debe regular? ¿Qué tipo de Estado y de sociedad son estas?, ¿Qué influencia ejerce sobre el tipo de democracia que surge?

En estas situaciones un Estado ineficaz puede coexistir con esferas de poder autónomas y con base territorial. Este Estado resulta incapaz de asegurar la efectividad de sus leyes y sus políticas a lo largo del territorio y el sistema de estratificación social. Las regiones periféricas al centro nacional que por lo general sufren más las crisis económicas y cuentan con burocracias más débiles que el centro, crean o refuerzan sistemas de poder local que tienden a alcanzar grados extremos de dominación personalista y violenta, como lo vimos en el capítulo anterior, entregados a toda suerte de prácticas arbitrarias, mostrando la creciente incapacidad del Estado para hacer efectivas sus propias normas.

Hemos visto como en las regiones donde los poderes locales (tanto los públicos formales como los de facto) establecen circuitos de poder que operan según procedimientos incompatibles, cuando no antagónicos, con la legalidad que supuestamente regula el territorio nacional. Estos son sistemas de poder privatizado, pues muchos de los principales actores ejercen cargos estatales, en los que varios derechos y garantías de legalidad democrática no tienen efectividad.

Esta situación se extiende a numerosas relaciones privadas generalmente resueltas, por el poder judicial de esas regiones, sobre la base de las asimetrías de poder existentes entre las partes. Si bien dichas regiones poseen organizaciones estatales (nacionales, departamentales y municipales), la alteración de la legalidad les quita a los circuitos de poder regional, incluso a los organismos estatales, la dimensión pública, legal, sin la cual el Estado nacional y el orden que este sustenta desaparecen. Estos contextos autoritarios tienen como característica principal la no existencia de un sistema legal que garantice la efectividad de los derechos y garantías que los grupos e individuos pueden esgrimir contra los gobernantes, el aparato estatal o cualquier otra instancia situada en la cima de la jerarquía social o política. Se trata de una legalidad trunca donde no se tiene la garantía de su propia aplicación hacia los gobernantes y otros poderes superiores.

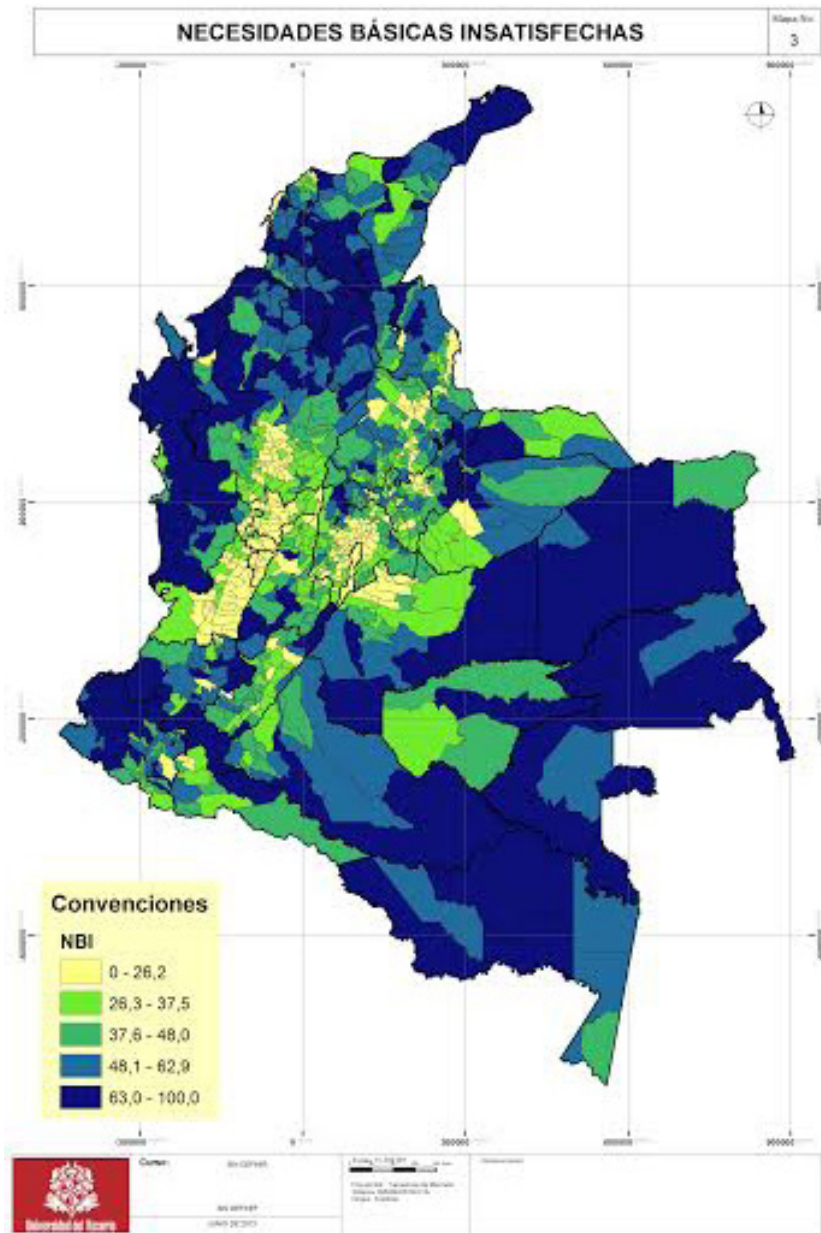
¿A través de qué elementos pueden ser observados entonces el alcance de la acción estatal en los territorios? O'Donnell propone tres elementos fundamentales: el primero es el acceso a pronta y cumplida justicia, tanto

frente a las acciones de unos actores contra los otros, como del aparato estatal contra sus ciudadanos; el segundo, la capacidad del Estado para satisfacer las necesidades básicas de la población, bien sea por la vía de la creación de empleo productivo que permita a las familias cubrir por ellas mismas sus necesidades, o por el otorgamiento de subsidios y facilidades para la población que por su condición de discapacidad o vulnerabilidad no se encuentra en condición de suplirlas de manera autónoma. Por último, el tercero es la capacidad del aparato estatal de dar respuesta a los requerimientos de la ciudadanía en términos de garantías de sus derechos y obtención de los servicios a cargo del Estado.

En el ejercicio de medición del ámbito y alcance de la acción estatal, O'Donnell propone sombrear de color marrón los territorios en los cuales la acción estatal tiene mayores dificultades de penetración en los tres elementos antes mencionados. En el mismo sentido, sugiere sombrear en verde los territorios en los cuales la acción estatal cubre algunos de los componentes de los elementos señalados, sin lograr su amplitud total de ámbito, y, en color azul, los territorios donde efectivamente la acción estatal cubre todos los espectros de los elementos mencionados.

Para establecer cuáles departamentos colombianos estarían dentro de estos tres ámbitos de la acción estatal, se tomó como medida del acceso a la justicia el porcentaje efectivo de procesos judiciales tramitados por los tribunales en cada uno de los departamentos. Como medida del cubrimiento de las necesidades básicas de la población se aplicó el índice de necesidades básicas insatisfechas para cada uno de los departamentos, entendiendo que, a mayor valor del índice, menor calidad de vida reportan los habitantes y, para medir la capacidad de respuesta de las instituciones estatales en los departamentos, se tomó el índice de capacidad administrativa y fiscal de los mismos. Con los datos obtenidos que se presentan en el anexo se construyen los mapas de acción estatal en el territorio que se presentan a continuación:

Figura 20. Mapa de necesidades básicas insatisfechas

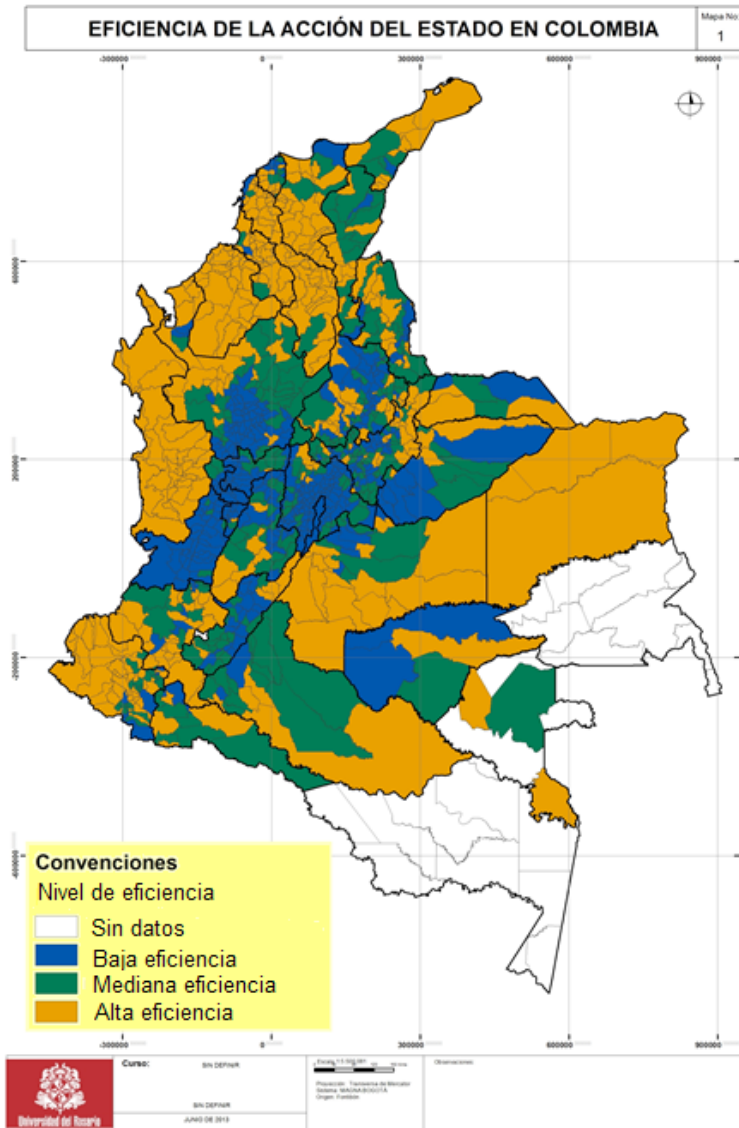


Fuente: Mapa elaborado por los autores con base en la información del DANE, 2010.

El mapa refleja la existencia de necesidades básicas insatisfechas en la población. Como puede verse, las tres periferias de las que ya hemos hablado

son las que concentran los mayores niveles de necesidades básicas insatisfechas. A continuación se muestra la situación de la eficiencia de la acción del Estado a nivel municipal, que cubre la dimensión del acceso a pronta y cumplida justicia:

Figura 21. Eficiencia de la acción del Estado en Colombia

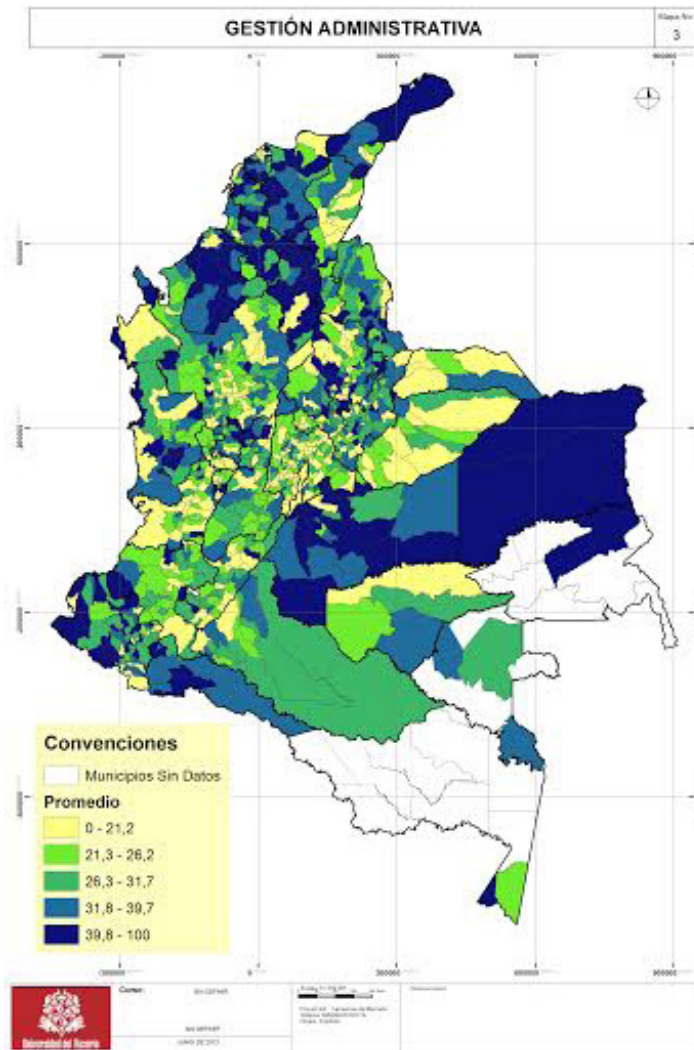


Fuente: Mapa elaborado por los autores con base en la información de DNP, 2013; Policía Nacional de Colombia, 2014 y a través de recolección de información sobre plantas de personal.

Como puede observarse en lo que hace a este aspecto, los índices de baja eficiencia se concentran en las zonas periféricas de la costa atlántica y la costa pacífica, con excepción del departamento del Valle del Cauca, y los antiguos territorios nacionales. En esta dimensión analítica es de observar que no fue posible obtener información sobre un conjunto importante de municipios en los departamentos de Amazonas, Putumayo, Guainía y Vaupés.

Finalmente, se presenta el mapa de gestión administrativa.

Figura 22. Mapa de gestión administrativa



Como se observa en el mapa, a pesar de que la gestión administrativa es el indicador que se comporta mejor, las áreas periféricas señaladas tienen menores índices de gestión administrativa que buena parte de la región andina.

Una vez analizadas cada una de las dimensiones se calculó el índice combinado, acompañándolo de los datos ya mostrados en el capítulo anterior sobre procesos por parapolítica y existencia de factores de riesgo electoral. La razón de esta comparación está en la necesidad de ver en su conjunto qué tan capaz es el Estado colombiano de garantizar los derechos económicos, políticos y sociales establecidos en la Constitución nacional. A continuación se presentan los resultados:

Tabla 2. Índice combinado, procesos por parapolítica y factores de riesgo electoral

Departamento	Proporción representantes a la cámara procesados por parapolítica	Promedio departamental coeficiente O'Donnerll	Porcentaje de municipio en riesgo extremo por factores de violencia
Magdalena	100%	21,53	33%
Sucre	100%	21,15	22%
Caldas	100%	11,95	0%
Putumayo	50%	.	44%
Chocó	50%	.	43%
Caquetá	50%	16,03	19%
Cesar	50%	16,36	19%
Tolima	50%	15,84	14%
Bolívar	50%	22,27	12%
Amazonas	50%	.	0%
Casanare	50%	14,11	0%
Guainía	50%	.	0%
Córdoba	40%	23,88	30%
Valle del Cauca	33%	9,77	29%
Santander	28%	14,3	11%
Huila	25%	13,87	20%
Nariño	20%	18,31	42%
Antioquia	17.67%	13,23	28%
Vichada	0%	.	100%
Guaviare	0%	.	50%
Risaralda	0%	10,31	50%

Continúa

Departamento	Proporción representantes a la cámara procesados por parapolítica	Promedio departamental coeficiente O'Donnerll	Porcentaje de municipio en riesgo extremo por factores de violencia
Arauca	0%	16,23	43%
Norte de Santander	0%	16,48	33%
Cauca	0%	17,47	29%
Meta	0%	18,42	28%
Guajira	0%	21,71	22%
Atlántico	0%	15,73	20%
Boyacá	0%	14,46	0%
Cundinamarca	0%	11,02	0%
Quindío	0%	9,28	0%
Vaupés	0%	.	0%

Fuente: Tabla elaborada por los autores.

De acuerdo con este análisis conjunto de factores, los departamentos en los cuales el Estado colombiano no logra cumplir con ninguna de las dimensiones que garanticen el cumplimiento de la ley y de sus políticas para atender las necesidades de la población son Guajira, Córdoba, Bolívar, Sucre y Magdalena, todos ellos en la costa atlántica, señalada ya como región periférica. Por su parte, los departamentos en los cuales la acción del Estado llega en algunas de las dimensiones analizadas pero no en las otras son Atlántico y Bolívar en el Caribe; Cauca y Nariño en la costa pacífica; Caquetá, Casanare, Meta y Arauca en los antiguos territorios nacionales y Boyacá, Norte de Santander, Santander, Antioquia, Huila y Tolima en la región andina. De otro lado, los departamentos de Caldas, Valle del Cauca, Risaralda, Cundinamarca y Quindío son señalados como territorios donde todas las dimensiones analizadas son cubiertas de manera apropiada por el Estado colombiano.

De lo anterior se sigue que la mayoría de los departamentos colombianos cuentan con una acción estatal de mediana calidad, pues el grueso de ellos, 14 de 32 departamentos, se encuentra en un rango medio. Es de señalar que no se pudieron analizar datos para los departamentos del Chocó, Vaupés, Vichada, Guaviare, Guainía, Putumayo y Amazonas por ausencias importantes en la información base de cálculo. Todos estos departamentos se encuentran en la periferia de los antiguos territorios nacionales pero no se cuenta con información para pronunciarse sobre su situación.

9. Conclusiones

Como se ha evidenciado a lo largo de este artículo, el déficit de capacidad institucional, organizativa y de gestión de las entidades territoriales, se presenta como una de las causas primordiales de los resultados dispares en la aplicación de la acción estatal en los departamentos colombianos.

Las reformas implementadas para transferir funciones y competencias a nivel de departamentos y municipios se han enfrentado no solo a un flujo de recursos fiscales limitados para acometerlas, sino ante todo ante un déficit de capacidad institucional para asumir el nuevo conjunto de responsabilidades transferidas. Como resultado de ello, a la mayor aplicación de recursos públicos para garantizar los derechos políticos económicos y sociales no le sigue una mejora sostenida de la provisión de servicios y garantía de derechos para los ciudadanos. Esto demuestra que la acción estatal no es homogénea en todo el territorio y que es en las tres periferias identificadas donde con mayor contundencia el déficit de capacidad institucional afecta el nivel de bienestar de la población.

Referencias

- Barón, J. y Meisel, A. (2004) “La descentralización y las disparidades económicas regionales en Colombia en la década de 1990”. Documentos de trabajo sobre Economía Regional (36). Cartagena: Banco de la República.
- Bonet, J. (2006). “Desequilibrios regionales en la política de descentralización en Colombia”. Documentos de Trabajo Sobre Economía Regional (77). Cartagena: Banco de la República.
- Castro, J. (1997). “Descentralizar para pacificar”. En C. Caballero (Comp). *La pasión de gobernar: la administración de Betancur 10 años después*. Bogotá: Tercer Mundo. pp. 343-374.
- Cortes, D. y Vargas, J. (2012) Inequidad regional en Colombia. Documentos de Trabajo (127). Bogotá: Universidad del Rosario.
- Departamento Nacional de Planeación (2013). Evaluación del desempeño integral de los municipios. Informe de Resultado, Vigencia 2012.
- Díaz, E. (1986). *El clientelismo en Colombia: un estudio exploratorio*. Bogotá: El Áncora Editores.
- Gordon, R. H. (1986). An optimal taxation approach to fiscal federalism. En *Quarterly Journal of Economics* (98). pp. 567-586.
- O’Donell, G. (1993). Acerca del Estado, la democracia y algunos problemas conceptuales. Una perspectiva Latinoamericana con referencia a países postcomunistas. En *Desarrollo Económico*. 33(130).
- Iregui, A., Ramos, J. y Saavedra, L. (2001) Análisis de la descentralización fiscal en Colombia. Borradores de Economía (175). Bogotá: Banco de la República.
- Penning, J. (2003). Evaluación del proceso de descentralización en Colombia. En *Economía y Desarrollo*. 2(1). pp. 123-149.
- Prud’homme, R. (1995). The dangers of decentralization. En *The World Bank Research Observer*. 10(2). pp. 201-220.
- Sinn, H. (2003). *The new systems competition*. Oxford: Oxford University Press.