

# LA PUESTA EN MARCHA DE LA DESCENTRALIZACIÓN Y LOS RETOS DE LA TERRITORIALIZACIÓN DE LA ACCIÓN PÚBLICA EN COLOMBIA

Un análisis de la actividad normativa y  
de las sentencias de la Corte Constitucional  
entre 1991 y 2002\*

JEAN-FRANÇOIS JOLLY\*\*

Este capítulo completa el artículo “Caractéristiques et modalités de la territorialisation de l’action publique en Colombie. À propos des débats sur décentralisation et ordenamiento territorial à l’Assemblée constituante de 1991”, publicado en *OPERA*, vol. I, No. 8, 2008, que abordaba las características y modalidades de la territorialización de la acción pública en Colombia, tales como es posible leerlas a partir de los debates sobre la

descentralización y el ordenamiento territorial que tuvieron lugar en el seno de la Asamblea Constituyente de 1991 (Jolly, 2008b). Aquí se analizará la puesta en marcha del proceso de descentralización después de la aprobación de la Constitución de 1991 a través del análisis sumario tanto de la actividad normativa proveniente del gobierno y/o del Congreso como de las sentencias de las Altas Cortes expedidas o pronunciadas hasta el fin del gobierno Pas-

\* Este artículo reproduce el capítulo 3 de la primera parte del libro del autor (en francés) *Régir le territoire et gouverner les territoires. Décentralisation et territorialisation des politiques publiques en Colombie*, Paris, L’Harmattan, Collection Logiques publiques, 2008, 352 páginas, ISBN 978-2-296-04705, escrito a partir de su tesis doctoral *Régir le territoire et gouverner les territoires. La politique publique de décentralisation en Colombie entre 1982 et 2002*. Para el texto original completo de la tesis doctoral, verse de Jean-François Jolly. (2004). *Régir le Territoire et gouverner les territoires. La politique publique de décentralisation en Colombie entre 1982 et 2002*. Thèse pour le Doctorat en études des sociétés latino-américaines, Université de Paris 3- La Sorbonne nouvelle. Version définitive finale, 5 octobre 2004, 360 páginas.

\*\* Doctor en estudios de sociedades latinoamericanas. Experto en planificación urbana y regional. Economista de la Universidad de Picardie. Profesor asociado del Departamento de Arquitectura y Diseño. Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá. Miembro del Comité Editorial de OPERA. Correo electrónico: jjolly@javeriana.edu.co  
Artículo recibido el 30 de marzo de 2009. Aceptado el 13 abril de 2009.

trana (2002). Así, será posible leer, de manera directa o indirecta, los *enjeux*<sup>1</sup> que genera la territorialización de la acción pública, así como los choques de referenciales<sup>2</sup> que se enfrentaron y siguen haciéndolo como bien lo muestra el debate reciente (2006-2007) sobre el Acto Legislativo que ha creado del Sistema General de Participación.

Después de hacer un balance sumario de las normas sobre la descentralización, y de las sentencias de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado sobre la definición de la autonomía de la entidades territoriales y la descentralización, se reubicarán unas y otras en el contexto político de cada uno de los tres gobierno que se sucedieron entre 1991 y 2002. Será, entonces, posible concluir en la ambivalencia en la cual se encuentran los ejecutivos locales al ser a la vez *unos agentes regidores y/o unos actores gobernantes*.

### **SECCIÓN 1: 1991-2002: UN BALANCE SUMARIO DE LAS NORMAS SOBRE LA DESCENTRALIZACIÓN Y DE LAS SENTENCIAS SOBRE LA DEFINICIÓN DE LA "AUTONOMÍA EN UNA REPÚBLICA UNITARIA"**

#### **Subsección 1: 1991-2002: Una cincuenta de normas sobre la descentralización,**

#### **relativas sobre todo a los recursos y las competencias**

Para facilitar el análisis de los textos de las leyes, decretos y resoluciones elaboradas durante el período de 1991 a 2002 (es decir, durante los gobiernos de los presidentes Gaviria, Samper y Pastrana), se ha hecho, a partir de la compilación de los textos de la Constitución, leyes, decretos y resoluciones realizada por Jolly y Cabra (2002, tomo 2a: 1-27) y Maldonado (2001, 13, 58), un balance de las normas clasificándolas como lo hizo Jean-Michel Blanquer (1991, 33) en "normas relativas principalmente a la democratización", que corresponden a la afirmación del modelo político de descentralización<sup>3</sup>, "normas relativas principalmente a los recursos", "normas relativas principalmente a las competencias", "normas relativas principalmente a la vez a las competencias y a los recursos", que corresponden a la confirmación del modelo económico, y "otras normas".

Los resultados, resumidos en el Cuadro No. 1, y que por cierto hay que interpretar con prudencia, porque la frecuencia cuantitativa más o menos grande de un tipo de norma no puede confundirse con su importancia cualitativa, permiten constatar que, durante el período 1991 a 2002, de las 46 normas se-

<sup>1</sup> La palabra francesa *enjeu* (plural *enjeux*) puede traducirse por "lo que está en juego", en este caso, "lo que está en discusión" en una sociedad dada. Según el contexto, se refiere también a los conflictos de interés en juego.

<sup>2</sup> Según Pierre Muller (2006,114), "elaborar una política pública consiste en construir una representación, una imagen de la realidad sobre la cual se quiere intervenir. Es en referencia a esta imagen cognitiva que los actores van a organizar su percepción del sistema, confrontar sus soluciones y definir sus propuestas de acción: llamaremos este conjunto de imágenes '*el referencial de la política pública*'".

<sup>3</sup> Para una caracterización del modelo económico de descentralización y del modelo político, verse en francés en Jolly 2004 y 2008a y en español en Jolly 2001 y 2009.

leccionadas, apenas 4 (3 de 1994 y 1 de 2000), menos del 10% del total, tienen que ver principalmente con la democratización<sup>4</sup>, 13 con las

normas publicadas durante el período 1991-2002 (gobiernos Gaviria, Samper y Pastrana) relativas a la descentralización por tipo de nor-

CUADRO NO. 1

AÑO	Democratización (I)	Competencias (II)	Recursos (III)	Competencias y recursos (IV)	Competencias y/o Recursos (II) + (III) + (IV)	Otras (VI)	TOTAL
1991		2		1	3		3
1992			1		1		1
1993		1	4	2	7	2	9
1994 G	3 (+1)	2	2	1	5	1	9
Total G	3 (+1)	5	7	4	16	3	22
1994 S							
1995			1		1		1
1996		3	3		6		6
1997		1	1		2	(1)	2
1998 S		2	1		3	(1)	3
Total S		6	6		12	(2)	12
1998 P		1	1		2		2
1999			2		2	(1)	2
2000	1	1		1	2	(1)	3
2001			4	1	5	(1)	5
2002							
Total P	1	2	7	2	11	(3)	12
TOTAL	4(+1)	13	19	7	39	3(+5)	46

G: Gobierno Gaviria; S: Gobierno Samper; P: Gobierno Pastrana.

Fuente: Jolly y Cabra, 2002, tomo 2a, 1-27.

<sup>4</sup> Más la Ley Marco de Planificación (152/94) y el Decreto 879/98, que reglamenta la Ley 388/97 sobre el desarrollo territorial, clasificados aquí en “competencias”, y la Ley 136 de 1994 o Código de Régimen Municipal. De su lado, Alberto Maldonado (2001, 17 y 53), reseña 21 normas para el mismo período. La diferencia proviene del hecho que Maldonado identifica lo que él llama “los instrumentos de participación” y selecciona como norma la que contiene al menos uno de estos instrumentos. Por ejemplo, la Ley 60 de 1993, que fija las competencias de los municipios y hace una repartición de los recursos de “transferencias”, sí está incluida en este conteo porque incluye un instrumento de participación llamado “obligación de divulgar los planes municipales de inversiones para la administración y la inversión de las participaciones municipales”.

ma competencias, 19 con los recursos, 7 a la vez con las competencias y los recursos, ya sea un total de 39 con competencias y/o recursos y 3 con otros aspectos: estatuto de licitaciones públicas, registro de créditos en monedas extranjeras y, sobre todo, el Código de Régimen Municipal, que tiene que ver con todos los aspectos<sup>5</sup>. La gran mayoría (el 83 % del total) son entonces normas que precisan o fijan las modalidades en cuanto a los recursos, las competencias o ambas. Así, se ratifica el peso importante de la *confirmación del modelo económico* y la abundancia de las posibilidades de “pilotaje desde arriba” del proceso colombiano de descentralización en los años que siguen a la adopción de la Constitución de 1991.

Al examinar la repartición de las normas publicadas según el gobierno, se puede constatar que el solo gobierno Gaviria ha publicado, en menos de tres años, casi el 50 % de las normas, siendo los años más fructíferos 1993 y 1994 con nueve normas cada uno. El resto se reparte igualmente entre los gobiernos Samper y Pastrana. A partir de 1994 se asiste a una disminución sensible de las normas, aun cuando es difícil negar que el 2001 marca un renuevo en este campo por causa de la reforma constitucional del sistema de transferencias y competencias.

### **Subsección 2: 1991-2002: Una veintena de sentencias, sobre todo sobre la definición de “la autonomía en una república unitaria”**

Para facilitar el análisis de las sentencias pronunciadas por las Altas Cortes durante el período de 1991 a 2002 (es decir, durante los gobiernos de los presidentes Gaviria, Samper y Pastrana), se ha hecho, a partir de la compilación y del análisis de los textos de la Constitución, leyes, decretos y resoluciones realizada por Jolly y Cabra (2002, tomo 3a, 1-12), una clasificación en cinco tipos: sentencias que tienen que ver con el principio de autonomía; sentencias que tienen que ver con el principio de descentralización; sentencias que tienen que ver, a la vez, con el principio de autonomía y con el de descentralización; sentencias que tienen que ver con el principio de descentralización sectorial; sentencias que tienen que ver con formas diferentes de la descentralización territorial. Así mismo, se ha indicado su año de publicación y se ha distinguido para los años de cambio de gobierno (1994 y 1998), los gobiernos que corresponden a dicha publicación<sup>6</sup>.

Los resultados, resumidos en el Cuadro No. 2, permiten constatar<sup>7</sup> que, durante el período de 1991 a 2002, de las 23 sentencias seleccionadas<sup>8</sup>, 7 (2 de 1993, 3 de 1994 y 3

<sup>5</sup> Otras normas, clasificadas en competencias y/o en recursos, tocan también otros temas.

<sup>6</sup> Es posible discutir la clasificación de la jurisprudencia de las Altas Cortes por período presidencial en la medida en que las sentencias pueden referirse a leyes anteriores y que no hay ninguna relación sistemática entre sentencias pronunciadas y período presidencial durante el cual se han pronunciadas aquéllas.

<sup>7</sup> Con la misma prudencia con la que se indicó a propósito de las normas.

<sup>8</sup> Una sola sentencia proviene del Consejo de Estado.

de 2001), ya sea casi *la tercera parte del total*, tienen que ver con el principio de autonomía, 3 con el de la descentralización territorial, 7 a la vez con los principios de autonomía y de descentralización (ya sea un total de 18 con descentralización y/o autonomía), 4 con otros aspectos de la descentralización que el territo-

rial y una sola con la descentralización sectorial (una tutela sobre el derecho a la educación).

La gran mayoría de las sentencias (3 de 4) son, entonces, sentencias que precisan los principios de *descentralización y/o de autonomía* y su lugar en una república unitaria (sobre todo de este último). Lo hacen en una afirmación

**CUADRO NO. 2 JURISPRUDENCIA PUBLICADA DURANTE EL PERÍODO 1991-2002 (GOBIERNOS GAVIRIA, SAMPER Y PASTRANA) RELATIVA A LA DESCENTRALIZACIÓN POR TEMA**

AÑO	Autonomía (I)	Descentralización (II)	Autonomía y descentralización (III)	Autonomía y/o descentralización (IV)	Descentralización sectorial (V)	Otras formas de descentralización (VI)	TOTAL
1991							
1992			2	2			2
1993	2	(+1)		3(+1)	1		3
1994 G	2						2
Total G	4	(+1)	2	6(+1)	1		7
1994 S	1			1			1
1995			1	1		1	2
1996		1		1		(+1)	1
1997			1	1	(+1)		1
1998 S			1	1			1
Total S	1	1	3	5		1 (+1)	6
1998 P							0
1999						1	1
2000		1		1		1	2
2001	3	1	2	6		1 (+1)	7
2002							0
Total P	3	2	2	7		3	10
TOTAL	8	3(+1)	7	18(+1)	1(+1)	4(+1)	23

G: Gobierno Gaviria; S: Gobierno Samper; P: Gobierno Pastrana.

Fuente: Jolly y Cabra, 2002, Tomo 3a, 1-12.

progresiva de una jurisprudencia que, a partir de la afirmación (Sentencia C-520/94), no se trata de una autonomía absoluta sino por el contrario relativa”, terminará por plantear en la Sentencia C-373/97 que “descentralización y autonomía son perfectamente compatibles con la Unidad nacional” y en la Sentencia C-579/01 que “una crisis macroeconómica justifica la aplicación de una hipótesis constitucional excepcional” que restringe el principio de autonomía.

Es posible escribir que el “núcleo duro” de la discusión de la Corte Constitucional gira en realidad *alrededor del principio de autonomía* introducido por el artículo primero al lado del recuerdo del carácter “unitario” del Estado colombiano. No es de extrañarse de este hecho porque, como bien lo anota Augusto Hernández Becerra (2003, 4) en su análisis del principio de autonomía de las entidades territoriales en la jurisprudencia de la Corte Constitucional, citando la jurisprudencia del Tribunal Constitucional español, a diferencia del concepto de descentralización, bien tipificado en el derecho administrativo francés, “la palabra autonomía no designa en derecho público un concepto técnico unívoco y le falta significado dogmático preciso”. “No se puede pasar de lejos”, indica más adelante Hernández Becerra (2003, 5) “el hecho que el principio de autonomía aplicada al ordenamiento terri-

torial tiene más que ver con el Estado federal que con el Estado unitario”.

Un examen de la repartición de las sentencias publicadas entre los tres gobiernos permite constatar que es durante el gobierno Pastrana que se publicaron más sentencias (10) y que el resto se reparte igualmente entre los gobiernos Gaviria y Samper. Si el año 2001 con siete sentencias marca un pico es por culpa de la Reforma Constitucional, muy discutida, del sistema de transferencias y competencias (creación del SGP) y de medidas drásticas de “saneamiento fiscal”.

## SECCIÓN 2: 1991-2002: CONTEXTO POLÍTICO, ACTIVIDAD NORMATIVA Y JURISPRUDENCIA

El examen simultáneo, gobierno por gobierno, del contexto político, de la actividad normativa proveniente del gobierno y/o del Congreso y de las sentencias de las Altas Cortes, permite evidenciar tanto los debates como los choques de *referenciales* a los cuales da lugar la puesta en marcha del proceso de descentralización después de la aprobación de la Constitución de 1991.

De manera directa o indirecta, pueden leerse los temores y, a veces, las esperanzas que genera la territorialización de la acción pública que implica poner en marcha el mandato

<sup>9</sup> Cabe anotar que la principal crítica de Hernández Becerra (2003, 19-20) a la jurisprudencia de la Corte Constitucional tiene que ver, precisamente, con la ausencia de construcción por parte de ella de un “cuerpo doctrinal coherente” sobre el principio de autonomía, su “reducto mínimo intocable” y la inseguridad de los conceptos y la incongruencia de estos criterios. Así concluye Hernández Becerra, “la jurisprudencia constitucional sobre el principio de autonomía suscita más cuestiones que respuestas [y, en aquella] el principio de unidad es duro mientras el de autonomía territorial es blando”.

constitucional de “la autonomía de las entidades territoriales en una república unitaria”, tal como lo indica el artículo primero de la Constitución.

**Subsección 1: Tres años del gobierno Gaviria (1991-1994). Una intensa labor normativa que conduce a una proliferación de reglas “disímiles, incompletas y contradictorias”**

*La intensa labor normativa*<sup>10</sup> del gobierno Gaviria durante los tres años que siguieron a la aprobación de la Constitución de 1991 es la resultante de dos fuerzas por partes complementarias y por partes opuestas. De un lado, está *el desarrollo legislativo y reglamentario* de la Constitución impuesta por los artículos transitorios, los plazos perentorios fijados por algunos artículos y la necesidad “moral” frente a las expectativas generadas por aquélla. De otro, *la traducción*, bajo la forma de normas de todo tipo, *de los grandes principios enunciados en el Plan de Desarrollo* “La Revolución Pacífica”, publicado algunas semanas después de la proclamación de la nueva Constitución. Como bien lo anota Darío Restrepo (1994), el resultado es “una proliferación de reglas disímiles, incompletas y contradictorias”, como consecuencia de dos tipos de fenómenos:

- *El primero proviene de la oposición entre la filosofía económica que esgrime el Plan de Desarrollo que propone un revolcón*<sup>11</sup> y la que está explícita o implícitamente plasmada en la Constitución de 1991. La primera, que algunos calificaron de “neo liberal”, busca implementar “una nueva visión del desarrollo” fundamentada en factores endógenos (“capital humano”) y en el recurrir a los mecanismos de mercado como los que permiten mejorar la asignación de los recursos públicos. La filosofía de la segunda (ver en particular el Capítulo 2 “Derechos sociales, económicos y culturales”, del Título 1) es más acorde con la del Estado de bienestar que provee *directamente* a los ciudadanos los bienes y servicios que corresponden a los derechos que éste les garantiza (salud, educación, vivienda, etc.) Darle una realidad a su Plan de Desarrollo, y al mismo tiempo desarrollar la Constitución, lleva al gobierno Gaviria a presentar proyectos de ley que a menudo están en contradicción con el mandato constitucional, lo que le obliga a buscar acuerdos a medias, como el de la Ley 100 de 1993 sobre la seguridad social en salud.

<sup>10</sup> En tres años se han aprobado y publicado 19 leyes, 2 decretos-leyes y una resolución relativos a la descentralización, o sea un total de 22 normas de las 46 que corresponden al período 1991-2002 (casi el 50 %), eso sin contar los textos de importancia menor. Estas 22 normas se reparten así: 9 normas “sectoriales”, es decir, normas que rigen un sector a cargo del municipio (vivienda de interés social, orden público, deportes, transporte masivo, educación, servicios públicos domiciliarios, ambiente, salud, pensiones territoriales); 5 normas “financieras” (juegos de azar, regalías, contralorías municipales, créditos externos y estratificación socioeconómica); 2 normas “generales” (Planes de desarrollo y contratación pública); 2 normas “estatutarias” (Ley 60 de 1993 de competencias y repartición de transferencias y Ley 136 de 1994 de Régimen Municipal) y 3 normas “de participación” (leyes 130, 131 y 134/94).

<sup>11</sup> La palabra “revolcón” no figura en el Plan, pero es la que el propio Presidente de la República ha utilizado durante todo su mandato para designar su proyecto político y su Plan de Desarrollo.



- *En el segundo*, como lo anota Pedro Medellín (2003, 115), es el de “*las confrontaciones entre los diversos agentes y las diversas agencias del Estado*” encargados de *implementar las políticas públicas sectoriales*. Lo que se observa es un conflicto entre una *lógica sectorial y vertical* que fortalece el carácter “unitario” del Estado colombiano, y una *lógica territorial y horizontal*<sup>12</sup>, que se apoya en los principios de autonomía y de descentralización inscritos en la Constitución. Lo anterior explica por qué, como dice Medellín (2003, 115):

...apenas diez meses después de una larga y cuidadosa declaración gubernamental sobre el modelo de descentralización, se publican más de diez leyes en las cuales cada sector impone sus propias convicciones y su propia racionalidad a los procesos de planificación del desarrollo de las municipalidades.

Desde su misma gestación, los procesos de descentralización y de participación han sido cruzados por *una multiplicidad de intereses contradictorios y conflictivos*. Cada decisión, cada medida reformadora ha provocado una confrontación entre los diferentes agentes del Estado. Las tensiones y los conflictos desbordan cualquier intención de ordenar el proceso y darle una unidad de mando. En la transferencia de las competencias y de los recursos del gobierno central hacia las municipalidades y los ciudadanos, *los criterios de distribución sectorial prevalecen sobre los*

*criterios de gestión territorial*, como una forma “técnica” que esconde la imposibilidad del Gobierno de imponer una dirección única a las reformas [cursivas mías].

El análisis crítico, de tres de las normas más importantes discutidas y aprobadas durante estos tres años, permite ilustrar el carácter híbrido del proceso colombiano de descentralización. Una “norma sectorial”, como la Ley 142 de 1994 sobre los servicios públicos domiciliarios, es un caso típico de “descentralización regulada desde arriba”<sup>13</sup>, mientras la Ley 60 de 1993 sobre las competencias y la repartición de los recursos es, sin duda alguna, la afirmación de una “descentralización condicionada”. Ambas se refieren, *explícitamente*, al modelo económico de descentralización. Por lo contrario, el conjunto formado por las leyes 130, 131 y 134 de 1994, si bien corresponde por cierto a la afirmación del modelo político, es también, según algunos críticos, un “enfoque instrumental y bajo tutela de la participación”.

*En cuanto a las decisiones de las Altas Cortes*<sup>14</sup>, cabe anotar que cinco de las seis sentencias pronunciadas por la Corte Constitucional durante estos tres años lo fueron sobre temas que tienen que ver con las diferencias entre autonomía y descentralización (las dos primeras) o las características de la autonomía de las entidades territoriales (las otras cuatro).

<sup>12</sup> Sobre la lógica sectorial-vertical *versus* la lógica territorial-horizontal y el gobierno del territorio *versus* la gobernanza de los territorios, verse en Jolly (2004, 2008a, 2009).

<sup>13</sup> Verse en Jolly 2004, 2008a y 2009 el análisis de esta Ley.

<sup>14</sup> Seis sentencias de la Corte Constitucional y una del Consejo de Estado (de un total de 23).





Al percibir el desafío (o la amenaza...) que ofrece “la territorialización de la acción pública”, las Altas Cortes intentan sentar las tesis tanto de “la autonomía [de las entidades territoriales] en la unidad” que plantea el artículo primero de la Constitución como de una “armonización de los intereses” entre aquella y el nivel central del Estado (la nación). Tres sentencias (C-478/92, C-517/92 y C-003/93) son la ocasión para la Corte Constitucional de establecer *la diferencia entre el principio de autonomía y el de descentralización* que, como lo precisa la sentencia C-478/92, defiende el principio de la autonomía regional a partir de argumentos que provienen tanto del modelo político como del modelo económico de descentralización,

...entrecruzan sus mecanismos de acción bajo múltiples aspectos [pero] responden a ópticas diferentes, [el primero buscando] una mejor libertad de las instancias periféricas (...) en la toma de decisiones y, por consiguiente, una mejor *eficiencia en el manejo de la cosa pública* [...] y el segundo,] una mayor libertad de los asociados en el nombre de un mejor bienestar y de un control de sus propios intereses [cursivas mías].

De su lado, la sentencia C-003/93 recuerda que “las competencias que se ejercen a los *diferentes niveles territoriales no se excluyen entre sí*. Por el contrario, dichas competencias, como lo indica la misma Constitución, deben

ejercerse según los principios de coordinación, competencia y subsidiaridad” [cursivas mías].

Pero los jueces expresan muy bien el sentido profundo de su pensamiento cuando constatan en la sentencia C-520/94 que:

...la autonomía que gozan las entidades territoriales debe desarrollarse en los límites que señala la Constitución y observando totalmente las condiciones que establece la Ley, como conviene en un Estado social de derecho constituido bajo forma de república unitaria (...), *es decir, que no se trata de una autonomía en términos absolutos sino, al contrario, de carácter relativo*. De ello puede deducirse que si bien la Constitución de 1991 ha estructurado la autonomía de las entidades territoriales en el modelo moderno de descentralización, en ningún momento se ha alejado del *concepto de unidad que armoniza los intereses nacionales con los de las entidades territoriales*<sup>15</sup> [cursivas mías].

### **Subsección 2: El gobierno Samper (1994-1998): polémicas, ordenamiento territorial, medidas sectoriales y control del gasto público**

*El gobierno que inicia el 7 de agosto de 1994 con la posesión del presidente Ernesto Samper es un gobierno que será marcado por unos contrastes, unas polémicas y un creciente déficit fiscal*. Los contrastes se dan cuando lo que se hace no siempre es lo que se había dicho que se hiciera (por ejemplo, en el Plan de Desarrollo

<sup>15</sup> La Corte anticipa así lo que concluirá tres años más tarde en la Sentencia C-373/97: “Es evidente que los principios de descentralización y de autonomía sólo pueden entenderse en su sentido original si se los relaciona con el de unidad (...). *Descentralización y autonomía son perfectamente compatibles con la unidad nacional*” [cursivas mías].

*El Salto Social*<sup>16</sup>, pensado como una suerte de contra tendencia social a *La Revolución Pacífica* del gobierno Gaviria) o también cuando las intenciones que se anuncian en los primeros artículos de una ley no siempre son compatibles con las disposiciones que se prevén algunas páginas más abajo<sup>17</sup>. Las polémicas provienen de la defensa que debe conducir el presidente Samper contra las acusaciones de infiltraciones de fondos del Cartel de los narcotraficantes de Cali en su campaña por la Presidencia (Proceso 8000) y que lo obligó a recurrir a todos los medios posibles a su disposición, entre otros a los cuatro “Fondos de cofinanciación” (urbano, social, de infraestructuras viales y de desarrollo rural integrado, DRI).

La tercera característica del gobierno Samper, el creciente déficit fiscal, tiene sus orígenes en *una situación económica, especialmente fiscal, en continuo deterioro*. Las dificultades para financiar los gastos generados por la Constitución de 1991, la alza constante de las tasas de interés, provocada en parte por un recurrir sistemático al crédito como forma de financiación del gasto público y del déficit fiscal, obligan cada vez más a hacer énfasis en medidas que frenaron dicho déficit, las cuales tienden a ir en contra del programa social y del Plan de Desarrollo y a hacer importantes “recortes presupuestales”.

La consecuencia de lo anterior es que el gobierno Samper tendrá la iniciativa de apenas 12 normas que tengan que ver con la descentralización, es decir, la mitad de las de su antecesor. Todas tienen que ver con las competencias (6) y los recursos (6) y ninguna toca *explícitamente* el tema de la democratización. Fuera de medidas sectoriales sobre competencias o recursos relativamente poco importantes (VIS, transporte masivo, espectáculos públicos), lo esencial de la actividad normativa del gobierno Samper en cuanto a descentralización gira alrededor de dos preocupaciones: de un lado, *la planificación del suelo municipal* mediante planes de ordenamiento territorial (POT) y varias medidas destinadas a permitir financiar el desarrollo territorial municipal (Ley 388/97 y sus decretos de aplicación) y, de otro, *unas medidas que buscan, poco o mucho, controlar el gasto público y el endeudamiento de las entidades territoriales*.

El primer tema se articula muy bien con uno de los ejes prioritarios del Plan de Desarrollo, el dedicado al hábitat y su programa específico intitulado, de manera significativa, *Ciudad y ciudadanos*. La Ley 388/97 marca un punto clave en la legislación sobre la ocupación del suelo municipal<sup>18</sup>, en general, y del urbanismo, en particular, *al darles a los municipios unos instrumentos (entre otros financieros) para*

<sup>16</sup> He aquí el primer Plan de Desarrollo aprobado por el Congreso, concertado con la comunidad (Consejo Nacional de Planeación) y que debe traducir el programa del candidato a la Presidencia de la República, según las disposiciones de la Ley 152 de 1994. Cabe indicar que menos de la mitad de los objetivos de esta política se lograron. Por ejemplo, de las 5000.000 “soluciones de Vivienda de Interés Social- VIS” previstas, apenas 200.000 se hicieron efectivas según el Plan de Desarrollo *El Cambio por la Paz* del presidente Pastrana...

<sup>17</sup> Ver como ejemplo la Ley 388/97 sobre desarrollo territorial.

<sup>18</sup> La ley habla de “ordenamiento territorial” y de “Planes de Ordenamiento Territorial” (los POT), pero la referencia al caso francés de los POS (*Plans de Occupation des Sols*) es evidente...

*dominar su desarrollo* y, entonces, *la posibilidad de desarrollar sus propias políticas urbanas*. Constituye un caso típico de lo que la misma ley llama la búsqueda de la “descentralización armónica y coordinada” entre los niveles local (municipal) y central

El segundo tema<sup>19</sup> es más bien una respuesta *coyuntural y temporal* (significativa de las tendencias y contratendencias señaladas por Rojas (2000)) a las críticas que empiezan a aparecer de varios lados sobre el aumento del déficit fiscal que se debería a “la mala conducta financiera y fiscal” de las entidades territoriales y, aun, a “la importancia demasiado grande de las transferencias”<sup>20</sup>. Es necesario desde ahora “embridarlas” *temporalmente* para evitar que las entidades territoriales caigan más tarde en los “desbordamientos de la descentralización” que señalaba un ministro durante unos debates en el Congreso. Si las medidas tomadas anticipan, en muchos aspectos, las mucho más rigurosas y “estructurales”, que tomarán el gobierno Pastрана, no constituyen un conjunto de medidas que correspondan a un proyecto coherente a mediano y largo plazo.

*En cuanto a las decisiones de las Altas Cortes*, cabe anotar que cuatro de las cinco sentencias de la Corte Constitucional tienen que ver con temas relativos a los conceptos de autonomía y de descentralización, o a las ca-

racterísticas de la autonomía de las entidades territoriales en una república unitaria, mientras que la única sentencia pronunciada por el Consejo de Estado lo es sobre el tema de la descentralización.

En las cinco sentencias que ha pronunciado la Corte Constitucional (entre las cuales figura la famosa y polémica Sentencia C-373/97 ya citada), aquella reafirma, de manera definitiva, o más bien tajante, que “*la unidad es una condición de la autonomía*”, y que hay “*compatibilidad perfecta*” entre el principio de autonomía y el de la unidad nacional. Para demostrarlo, y sin aportar elementos nuevos en cuanto a la definición de lo que la misma Corte llama “el núcleo esencial” de la autonomía, utiliza, según Augusto Hernández Becerra (2003, 16), “tortuosas divagaciones y construcciones retóricas” en nombre del principio de “armonización”.

La Sentencia C-151/95 y la Sentencia C-520/94 las pronuncia la Corte Constitucional a propósito de una demanda sobre la constitucionalidad de una decena de artículos de la Ley 60 de 1993 que tratan de las participaciones de las entidades territoriales en los ingresos corrientes de la nación y del situado fiscal y de su *repartición obligatoria* entre diversos elementos. Le permite hacer una larga disertación sobre la naturaleza de

<sup>19</sup> Se trata de la Ley 344/96, que busca racionalizar el gasto público, del Decreto 111/96, que fija las directrices en cuanto a la elaboración del Presupuesto Nacional (con efectos para los presupuestos territoriales), de la Circular Externa de la Superintendencia Bancaria, que controla las condiciones que deben cumplir los bancos en caso de endeudamiento de las entidades territoriales, de la Ley 358/97, que establece las normas sobre el régimen de endeudamiento de las entidades territoriales y del Decreto 222/98, que categoriza los municipios.

<sup>20</sup> Ver, por ejemplo, los argumentos presentados en sus estudios respectivos sobre la descentralización fiscal por Roberto Junguito, Ligia Melo y Martha Misas, de un lado y Eduardo Wiesner, del otro (J. Jaramillo, 1996).



las “transferencias intergubernamentales”, como las llama el Ministerio de Hacienda, que finalmente concluye por una defensa del sistema existente.

La Sentencia C-471/95, pronunciada a propósito de una demanda que discutía la posibilidad de imponer a los municipios unas responsabilidades en cuanto a cárceles, no previstas por la Constitución sin transferirles los recursos correspondientes, es la ocasión para la Corte de recordar la diferencia entre Estado federal, Estado unitario (descentralizado) y Estado centralizado. En el segundo, hay un control de tutela, mas no de control jerárquico como en el tercero y “el Congreso vota las leyes que tiene su aplicación en todo el territorio nacional y *no pueden ser modificadas por las autoridades locales*, al contrario de lo que ocurre en un Estado federal” [cursivas mías]. La sentencia C-496/98, finalmente, es la ocasión de definir las diversas formas de descentralización (territorial y por servicios), frente a otros “principios organizacionales” como la delegación y la desconcentración.

### Subsección 3: El gobierno Pastrana (1998-2002) o el triunfo del modelo económico

*El gobierno que inicia el 7 de agosto de 1998* después de la elección de Andrés Pastrana como Presidente de la República centrará todo su Plan de Desarrollo, *El Cambio por la Paz*, y sus esfuerzos de gobierno hacia el logro de un proceso de paz con las guerrillas de las FARC y del ELN. No hablará de descentralización sino de la necesidad de controlar el déficit fiscal, de apagar la “bomba de tiempo” que son las pensiones territoriales, de frenar el endeudamiento de las entidades territoriales y, aun, de salvarlas de una quiebra casi asegurada, sobre todo los departamentos<sup>21</sup>. Por consiguiente, las dos terceras partes de las normas aprobadas (8 de 12) tendrán que ver, directa o indirectamente, con *estos temas financieros*, impuestos *explícitamente* por el Acuerdo con el Fondo Monetario Internacional, FMI, firmado en 1999<sup>22</sup>.

Frente a este arsenal de medidas financieras, la única norma que tiene que ver principalmente con la democratización, el Decreto

<sup>21</sup> Iván Jaramillo (2001, 5-6), quien en esta ocasión actuaba como vocero de las entidades territoriales, indica que en mayo de 2001 la deuda de las entidades territoriales era de 4,7 billones de pesos o 2.000 millones de dólares, de los cuales el 40 % correspondía a los departamentos, pero agrega que “la deuda territorial representaba un poco más del 10 % de la del país”.

<sup>22</sup> En el “Memorando de políticas económicas” que dirigieron el 3 de diciembre de 1999 el gerente general del Banco de la República y el ministro de hacienda y crédito público al director gerente del FMI se lee (Acuerdo FMI, 1999: 10-13) que “a mediano plazo, el plan fiscal prevé una fuerte reducción del déficit fiscal del 3,6 % del PIB en 2000 al 2,5 % del PIB en 2001 y al 1,5 % del PIB en 2002”, y que este ajuste fiscal “notable” se hará, entre otros, gracias a “un mejor control sobre los recursos del sistema de descentralización fiscal (incluida a través de una reforma constitucional)”. Un poco más adelante, el texto precisa que el gobierno presentará durante la legislatura de julio a diciembre de 1999 “una serie de reformas estructurales para ayudar a controlar el gasto público”, entre otras, trazando “los pasos para hacer más eficiente el sistema de descentralización fiscal y las acciones para modificar los gastos operacionales de las entidades territoriales”. A mediano plazo, “el esfuerzo el más importante para controlar el gasto público es el Acto Legislativo presentado al Congreso en septiembre de 1999 y que debería ser efectivo a partir de julio de 2001 [es decir, el Acto Legislativo



Reglamentario 1714 de 2000, se ubica a nivel del departamento y trata en realidad de temas financieros en una perspectiva más cercana a la *accountability* que a los procesos de “presupuesto participativo”, preconizados por los partidarios de la democracia participativa.

Las normas (entre las cuales está el Acto Legislativo 01 de 2001 que modifica la Constitución) que tienen que ver, directa o indirectamente, con temas financieros, constituyen un arsenal impresionante para, como lo escriben los autores del Memorando al FMI “controlar el gasto público”, es decir, *controlar el déficit fiscal*, y se atacan las mismas raíces del mal: *el exceso de gasto*. Todas apuntan a someter a las entidades territoriales a un ajuste fiscal calificado como “notable” por los promotores de la reforma (Acuerdo FMI, 1999, 10) y de “duro” por sus oponentes (I. Jaramillo, 2001, 5). Constituyen una verdadera *camisa de fuerza financiera*<sup>23</sup>, combinado con *una camisa de fuerza reglamentaria*<sup>24</sup> que marcan la victoria del modelo económico sobre el modelo político.

La Ley 617/00, que impone medidas de saneamiento fiscal a las entidades territoriales y busca “sanear las entidades territoriales fortaleciendo sus finanzas gracias a la limitación de sus gastos corrientes” (Acuerdo FMI), constituye un buen ejemplo de la camisa de fuerza financiera y del “dirigismo presupuestal” (Hernández Becerra), en los cuales se ha buscado encerrar las entidades territoriales, con una preocupación por la “racionalización” y la “eficiencia”.

Los debates a propósito del Acto Legislativo de 2001, tales como lo expresan el ministro de hacienda de la época, Juan Manuel Santos Calderón (2001a, 2001b, 2001c), y el ex presidente Gaviria (2001), de un lado, Iván Jaramillo Pérez (2001), vocero de la Federación Colombiana de Municipios y de la de Concejos Municipales, de otro, son reveladores de los modelos de descentralización en discusión (el económico y el político). Sobre el tema “¿fin de la descentralización” o “salvación de la descentralización?”, las críticas de unos y

---

01 de 2001] con el fin de *mantener constante en términos reales el valor de los fondos que serán transferidos a los gobiernos locales a título de las participaciones en los ingresos corrientes de la Nación (...)* y del cual se espera que permitirá ahorrar el 0,4% el PIB en 2001 y el 0,8 % en 2002”. Las “reformas estructurales” (Acuerdo FMI, 1999, 18) buscan “*hacer más eficiente el sistema de descentralización fiscal mediante la creación de un fondo de pensiones territoriales y fortalecer las finanzas de los gobiernos locales gracias a la limitación de sus gastos corrientes*” [cursivas mías]. He aquí una panorámica completa de las medidas financieras tomadas durante el gobierno Pastrana...

<sup>23</sup> Con las leyes 549/99 (directrices para la cobertura de los pasivos pensionales), 550/99 (reestructuración de los organismos territoriales), 617/00 (medidas de saneamiento fiscal de las entidades e inclusive sus decretos reglamentarios (92/01 y 1248/01) y 643/01 (reglamentación de los juegos de azar).

<sup>24</sup> Constituido principalmente por el Acto Legislativo 01 de 2001, que introduce un nuevo párrafo después del artículo 347 de la Constitución, fusiona el antiguo situado fiscal para la educación y la salud, la Participación en los Ingresos Corrientes de la Nación y el Fondo de Compensación Educativo en un “Sistema general de participaciones de los departamentos, distritos y municipios-SGP”, y modifica totalmente los criterios del cálculo de la variación anual de dicho SGP, aislándolo de la variación anual de los Ingresos Corrientes de la Nación. A eso hay que agregarle la Ley 715/01 que deroga, en su totalidad, la Ley 60 de 1993 y determina, por consiguiente, los recursos y competencias de las entidades territoriales en algunos campos, entre otros, el de la educación y el de la salud.

la defensa de otros se oponen a los que argumentan que las disposiciones significan “un recorte considerable y directo hecho a las políticas sociales” por culpa de la “desaceleración de las transferencias a las entidades territoriales” (I. Jaramillo, 2001, 1) y los que sostienen que al proceder así, se va a generar un “círculo virtuoso que se traducirá por más recursos para las regiones” (Santos, 2001b, 2)<sup>25</sup>.

La Ley 715/01 del 21 de diciembre de 2001 tiene tres preocupaciones: *fixar la repartición de los recursos del nuevo SGP* en cuanto a los diversos servicios a cargo de las entidades territoriales, *fixar las competencias de los diferentes niveles del Estado* y “*organizar la prestación de los servicios de educación y de salud*, entre otros”, fijándoles reglas generales. Así se pasa de la “descentralización condicionada” de la Ley 60 de 1993 a la “camisa de fuerza de las competencias”. El tono general de la Ley es el de una instrucción general que mandaría un ministro a los altos y medianos funcionarios encargados de implementar la política pública que él ha definido. Este largo texto prevé todos los modos de actuar de los agentes<sup>26</sup> implicados en esta implementación, en función de las diversas situaciones posibles. De manera significativa, no se evoca en él el principio de autonomía de las entidades territoriales.

*En cuanto a las decisiones de la Corte Constitucional*, un examen detallado de las normas objeto de las demandas hechas permite constar

que se dividen en dos: las normas que tienen que ver con el *principio de descentralización* (territorial o no), ya sea cuatro sentencias, y las normas que tienen que ver con el *principio de autonomía* (tres) o con las características de la autonomía de las entidades territoriales en una república unitaria (tres).

Siete de las diez sentencias pronunciadas lo fueron en 2001, de las cuales cuatro tienen que ver con la misma Ley 617/00. Las cuatro sentencias (C-399/99, C-727/00, C-1508/00 y C-543/01) que tienen que ver con el *principio de descentralización* le permiten a la Corte Constitucional precisar, una vez más, las tres formas de descentralización que existen: por colaboración, de gestión y territorial. Para la Corte, la descentralización territorial es una forma de organización administrativa que “*atenúa la descentralización*”, pero en la cual “la relación con el poder central y la entidad descentralizada (...) subsiste a través del *control de tutela*” [cursivas mías]. Una obsesión parece haber guiado a los jueces de la Corte Constitucional en el momento de pronunciar, en 2001, las seis sentencias que tienen que ver con el *principio de autonomía* o con las características de la autonomía de las entidades territoriales en una república unitaria: *¿cómo hacer compatible el “núcleo esencial” de la autonomía consagrada por la Constitución (que se esfuerzan entonces por delimitarlo) y la camisa de fuerza*

<sup>25</sup> Cabe anotar que ambas partes esgrimieron los mismos argumentos y los acentuaron todavía más (en particular los aspectos fiscales por parte del gobierno que hablaba de “insostenibilidad fiscal”) durante las discusiones del Acto Legislativo 1 de 2007 en la época del segundo gobierno de Álvaro Uribe, que pretendía avanzar para el 2008 las disposiciones previstas para el 2011 por el Acto Legislativo de 2001.

<sup>26</sup> Sobre el concepto de *agente regidor* opuesto al de *actor gobernante*, ver más adelante.

*financiera y reglamentaria (competencias) que imponen las leyes demandadas?*

La respuesta es sencilla, aun cuando sujeta a controversias entre los miembros de la Corte<sup>27</sup>: no se ve afectado el “núcleo esencial” por la camisa de fuerza porque, como bien lo anota la Sentencia C-837/01 que cita textualmente la exposición de los motivos de la ley, “la crisis económica de las entidades territoriales ha hecho que la autonomía de la cual gozan constitucionalmente sea un atributo más formal que real”. Es lo que la Corte llama “*la hipótesis constitucional excepcional*”.

La argumentación para llegar a esta conclusión, que sorprende a un analista como Hernández Becerra (2003, 18), se hará en varias etapas, a la vez temporales y conceptuales, entre febrero (Sentencia C-244/01) y noviembre de 2001 (Sentencia C-1258/01). En la primera, la Corte, después de hacer una suerte de curso sobre el artículo primero de la Constitución y recordar la compatibilidad y la relatividad de los principios de descentralización y de autonomía, de una parte, y de unidad del Estado, de otra, concluye que “es necesario fijar *ciertos límites* [cursivas mías] a la hora de distribuir las competencias e indicar el tipo de actividades de las cuales puede decidir cada entidad territorial de manera autónoma”.

El análisis de las sentencias de la Corte Constitucional pronunciadas durante el gobierno Pastrana permite, sin duda alguna, concluir con Hernández Becerra (2003, 21) que “en la jurisprudencia constitucional colombiana, el principio de unidad es duro mientras el de autonomía territorial es blando”. En otros términos, puede escribirse que la Corte asume mucho mejor *la defensa del modelo económico de descentralización* (que incluye la verticalidad y, entonces, la afirmación de la unidad del Estado) que *la del modelo político* (en el cual la autonomía de las entidades territoriales es uno de los principios fundamentales).

Semejante afirmación se aleja mucho de lo que escribía en su salvamento de voto en contra de la Sentencia C-837/01 un defensor del modelo político, el magistrado Araújo:

La autonomía territorial no sólo es un problema de pluralismo ideológico (religioso o político), es también un problema de pluralismo institucional que implica la *existencia de varios centros de poder territorial entre los cuales se distribuye el poder político*. Norberto Bobbio considera que el pluralismo incluye el concepto que una sociedad se gobierna mejor en la medida en que el poder político está mejor distribuido, en que existen más centros de poder que controlan el poder central y en que la distribución *tanto territorial como funcional* entre el soberano y los sujetos del poder es mejor [cursivas mías].

<sup>27</sup> Tres de las sentencias pronunciadas a propósito de la Ley 617/00 comportan, de manera significativa, unos salvamentos de votos por parte de ciertos magistrados de la Corte contra apartes de la sentencia pronunciada. Son (siete en el caso de la Sentencia C-579/01, seis en el de la Sentencia C-837/01 y tres en el de la Sentencia C-1258/01).

### CONCLUSIÓN ¿LA AMBIVALENCIA DE LOS EJECUTIVOS LOCALES: ¿REGIDORES O GOBERNANTES?<sup>28</sup>

Este análisis sucinto de 10 años de las normas sobre la descentralización (actos legislativos, leyes, decretos) expedidas bajo el amparo de la Constitución de 1991 y de las sentencias de la Corte Constitucional sobre descentralización y autonomía de las entidades territoriales, una vez consideradas el contexto político, económico y social de cada administración, *muestra la confirmación y la victoria, que parece definitiva, del modelo económico sobre su competidor; el modelo político*, a pesar de los esfuerzos que se hicieron para la afirmación de ese cuando se aprobó la Constitución de 1991 y se adoptaron las “normas de participación” de 1994 (leyes 130, 131 y 134 de 1994). *La descentralización colombiana sí es un “pilotaje desde arriba”, “una descentralización vigilada”.*

Tres actores principales, que son también los representantes de las tres ramas del poder público, han contribuido a este resultado. El *gobierno*, porque fue siempre el que tuvo la iniciativa de las leyes que apoyan el modelo económico y porque además fue él quien redactó los textos que permitieron ponerlo en marcha; los jueces supremos, porque fueron obligados y supieron también conciliar el Estado unitario y la autonomía de sus entidades te-

rritoriales, defendiendo la tesis de la “perfecta compatibilidad” del primero y de la segunda; el Congreso, finalmente, porque a pesar de las voces apasionadas de los heraldos del modelo político que se escucharon a veces en su recinto para defender a los pequeños municipios y la “participación de la comunidad”, terminó votando los actos legislativos y las leyes que se le solicitaba aprobar. Todos, a lo largo de los años, contribuyeron a que se cumpliera la profecía de Andrew Nickson (1998, 15) según la cual “el viejo y noble sueño de los intelectuales latinoamericanos de intentar igualar el modelo “político” en el sub-continente gracias a un ‘estilo participativo de democracia local’ podría terminarse bajo la forma de un pragmatismo creciente y una percepción instrumental del gobierno local”.

Es fácil mostrar que “el pragmatismo creciente” ha crecido a la par con el déficit fiscal del sector público en su conjunto. Es éste que ha hecho que, lenta pero seguramente, después de múltiples intentos en todas las direcciones, que buscaban sucesivamente regular, condicionar, controlar, vigilar, tutelar, limitar, relativizar, armonizar y coordinar la descentralización, se terminó finalmente encerrándola completamente en una camisa de fuerza. Ya no es como antes aquel símbolo de la “apertura democrática”, aquel medio para lograr la paz (Betancur), ni siquiera una manera de permitir

<sup>28</sup> Estas conclusiones reproducen lo esencial del texto del autor intitulado “Departamento y políticas públicas. El gobernador colombiano: ¿Agente regidor o actor gobernante”, publicado en español (Jolly, 2003b) en *Crisis y futuro de los departamentos en Colombia*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia y Fundación Konrad Adenauer, diciembre de 2003, 125-146. Existe también una versión INTERNET publicada en *Desarrollo Humano e Institucional en América Latina DHIL* N° 46 de 30 de septiembre 2003, Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya en Barcelona, [http://www.iigov.org/dhial/?p=46\\_00](http://www.iigov.org/dhial/?p=46_00).



“la institucionalización de la paz” (Barco) o “la afirmación de la potencia pública” (Blanquer). Las “raíces fiscalistas” de los procesos de descentralización latinoamericanos que denunciaba Fernando Rojas (2000, 9-10)

...como una reacción a mediados de los 70 contra unos déficits fiscales crecientes y al aumento inconsciente de rigidez y de ineficiencias de los gobiernos centrales terminaron superando a las fuerzas de naturaleza política [democratización, búsqueda de la paz, etc.] que inclinaron la balanza hacia la democratización en los años 80 y 90

La contradicción aparente la constituye el hecho de que es gracias a más rigidez (fiscal, financiera, de competencias, etc.) que se piensa haber llegado, finalmente, a asegurar las condiciones de una nueva eficiencia en la prestación de los servicios públicos, su fin último. Como lo indica Nickson a propósito del modelo económico, la búsqueda de la eficiencia se convierte entonces en “el objeto principal del gobierno local”.

Ahora bien, es precisamente esta búsqueda obsesiva de la eficiencia que conduce a que el papel del gobierno local sea percibido como un sencillo “instrumento” de esta búsqueda. Como bien lo recuerda Nickson (1998, 2-3), en el modelo económico, “el gobierno local” hace las veces de una ‘administración local’”, y

la entidad territorial ya no es, un *gobierno que debe gobernar, sino una administración que debe gestionarse y que administra recursos*, personales y conflictos. Su ejecutivo (alcalde, gobernador) se convierte en un tipo de regidor, alguien que “administra, gestiona una propiedad” (Micro Robert, 1980, 914)<sup>29</sup>, la rige, una suerte de intendente, de “*agente del poder real en una provincia*”, de persona encargada de “administrar la casa de un particular adinerado” (Micro Robert, 1980, 573). Sí, quizás, el alcalde o el gobernador es todavía este “‘corredor’ que actúa cerca de un red de agencias públicas y privadas y del cual se espera que será capaz de recoger fondos”, ya no es, o todo ocurre como si no se quisiera que lo fuera, un gobernante que “determina, ejerce el poder político supremo (opuesto a administración)” como lo define el *Diccionario* Micro Robert (1980, 497) y, mucho menos, este “vocero de los intereses comunes de la comunidad, de una localidad”, del cual habla Nickson (1998, 2-3) como característica del alcalde en el modelo político.

Es posible afirmar que, como resultante del proceso de encerrarlo en esta “camisa de fuerza” reglamentaria y financiera donde lo metieron las normas y las sentencias, el alcalde y el gobernador colombiano tienden a ejercer el gobierno del territorio a su cargo como un agente del Estado soberano<sup>30</sup> que debe proclamar la primacía de éste, como un agente

<sup>29</sup> Se podría decir también de una hacienda, esta es un *territorio, una propiedad que pertenece a otro*.

<sup>30</sup> “De su soberano”, podría decirse, refiriéndose a la antigua acepción de la palabra intendente... Como en una “relación agente/principal”, indicaba Forero (1997), refiriéndose a la Ley 60/93. Alexis de Tocqueville (1981, 157), cuando examinaba en 1835 los “efectos políticos de la descentralización en los Estados Unidos”, y después de distinguir la descentralización gubernamental y la descentralización administrativa, anotaba: “los partidarios de la centralización en Europa sostienen que el poder gubernamental administra mejor a las localidades lo que ellas mismas podrían hacer;

de la verticalidad que busca regir el territorio como si fuera único. Ya no es, o casi que no, un actor político cuya misión es practicar la gobernancia, la horizontalidad, como una manera de gobernar un territorio específico, buscando para eso asociarse con “múltiples actores con el fin de permitir el éxito en la puesta en marcha de políticas públicas que resuelven problemas ‘cruciales’”, según la caracterización de la gobernancia que han introducido autores como Le Galès, Borja y Stren. Leyes, decretos y sentencias terminan considerando que los ejecutivos locales (alcaldes, gobernadores) deben ser unos *agentes regidores*, fieles ejecutores de las directrices nacionales y practicantes del gobierno del territorio, más que unos *actores gobernantes*, intérpretes de las necesidades de sus comunidades y defensores de la gobernancia de sus territorios.

Pero si los debates sobre el gobierno y la gobernancia como maneras de gobernar alimentan las discusiones en el Congreso, los foros o los seminarios bogotanos, no pueden hacer olvidar otras realidades: las cajas fuertes vacías que obligan a abrir los banqueros o las armas que esgrimen los insurgentes de todo tipo. Banqueros e insurgentes obligan a un pragmatismo todavía más concreto y exigente que el de las normas y de las sentencias, pues

ellos tienden, a veces, a hacer estrellar los esquemas tan difícilmente contruidos.

*En el primer caso* se encuentran un tercera parte de los departamentos y algunos municipios, “quebrados” según la Ley 550 de 1999, cuyos ingresos y bienes están por venderse, vendidos o hipotecados para pagar las deudas a los banqueros o el “pasivo pensional” de sus jubilados y que debieron reducir su personal hasta que quede apenas la cuarta parte del inicial. En estos casos, no le queda al gobernador o al alcalde otra posibilidad que “liquidar los negocios corrientes” y reducir las políticas públicas al estricto mínimo para cumplir “las tareas de administración previstas por las normas”. Ya no hay, o casi no hay, políticas públicas locales.

*En el segundo caso* está una quinta parte de los alcaldes colombianos y una docena de diputados de la Asamblea Departamental del Valle, declarados “objetivos militares” por las guerrillas y/o los paramilitares. A todos les tocó abandonar su alcaldía para refugiarse en alguna oficina de la capital del departamento o trabajar en su municipio, pero aislados en la estación de policía, la brigada local o algún lugar “seguro” que deben cambiar continuamente, ejerciendo lo que un semanario llama “un gobierno itinerante”<sup>31</sup>. Por la amenaza

---

puede ser que sea cierto cuando el poder central es iluminado y las localidades sin luces, cuando él es activo y ellas inertes, *cuando él suele actuar y ellas obedecer*. Se puede entender también que tanto más aumenta la centralización, cuanto más esta doble tendencia crece y cuanto más sobresalen la capacidad del poder central y la incapacidad de las localidades” [cursivas no originales].

<sup>31</sup> Decía el semanario *Cundinamarca* (15 de febrero de 2003, 5) que “según fuentes oficiales, de 128 alcaldes de este departamentos, 25 gobiernan desde Bogotá o ciudades vecinas, 67 están amenazados y 3 han sido asesinados desde el inicio de 2002”. El presidente de la Federación de Concejos Municipales indicaba en el mismo semanario que “en Colombia, en 2002, de 12.000 concejales municipales, éstos son 12.000 objetivos militares para las FARC, 11 han sido asesinados y 1800 han debido huir de sus municipios”.

de las armas, sus tareas se limitan a ordenar los gastos, firmar decretos, asistir a reuniones departamentales o aun, a tocar la puerta de las oficinas bogotanas de los ministerios, los institutos o los congresistas, buscando así fondos y apoyos, como lo hacen unos buenos *regidores* que procuran manejar bien los negocios de sus dueños, a pesar de las difíciles circunstancias. Es ahora el comandante del frente de la guerrilla o de los paramilitares el que mantiene el orden, es el jefe de la policía, hace justicia, construye carreteras, “asesora” a los campesinos, en dos palabras, elabora y pone en marcha unas políticas públicas como lo hace un *actor político*, como es el rol de un *gobernante*.

Se presenta, entonces, una suerte de dicotomía del ejecutivo local: de un lado, *un agente regidor, del otro, uno (o unos) actor(es) gobernante(s)*<sup>32</sup>. El equipo “Derechos Humanos” del Instituto de Investigaciones de la ESAP relató, durante un seminario restringido (cuyas actas no han sido publicadas todavía) un caso de escuela, aun así es extremo: el de un pequeño municipio de Norte de Santander ubicado cerca de la frontera con Venezuela. En este pequeño municipio, el alcalde ha debido refugiarse en Cúcuta desde donde ejerce las tareas que le competen como alcalde colombiano y que corresponden al mandato, legítimo y legal, que ha recibido de la comunidad que lo eligió: ordenar los gastos, firmar

decretos, asistir a reuniones departamentales, etc. *Sigue como un buen funcionario ejerciendo las tareas que competen a un agente regidor del territorio que le ha sido confiado, obedeciendo los órdenes del poder central y aplicando las normas que éste ha dictado*. En el municipio, es la personera<sup>33</sup> municipal, funcionaria nombrada por el Concejo Municipal (a su vez elegido popularmente) y encargada de “defender los intereses del pueblo”, que se ha convertido casi naturalmente en el vocero, legítimo y legal también, de los intereses de los habitantes de su municipio para negociar con la guerrilla y los paramilitares las políticas públicas que quieren imponer y poner en marcha.

Como lo eran las *gouvernantes* (gobernantes: amas de llaves) de las casas burguesas francesas del inicio del siglo XX que estaban encargadas de todo lo que tenía que ver con el “manejo” de esta casa, resolvían los conflictos, negociaban con los proveedores y los domésticos, la personera municipal *gobierna, negocia, actúa, ejerce un poder*, defiende los intereses de su comunidad “resuelve los problemas cruciales” con otros actores (los insurgentes), problemas que, en muchos casos, tienen que ver con la supervivencia misma de los habitantes del municipio. Es ella *un gobernante de su territorio*. Alcalde y personera cumplen sus deberes de mandatarios, pero de manera diferente y para unas funciones diferentes. Ambos

<sup>32</sup> A pesar de sus declaraciones, se puede pensar que los insurgentes atacan al *alcalde actor gobernante* y no al *alcalde agente regidor*.

<sup>33</sup> La situación de los personeros de Cundinamarca no era mucho mejor que la de los alcaldes. Según el semanario *Cundinamarca* (8 de marzo de 2003, 8): “por lo menos 30 personeros de Cundinamarca están amenazados y ejercen sus cargos desde Bogotá”. El presidente de los personeros de Cundinamarca agregaba: “podemos ir a nuestros pueblos sólo una vez por semana, a escondidas y sin avisar”.

son indispensables para que pueda “funcionar” el municipio.

El ejemplo anterior muestra perfectamente la ambivalencia (y el dilema) de los “ejecutivos locales” en la realidad institucional colombiana: las normas y las sentencias quisieran que su rol sea reducido al de sencillos regidores que “regentan los detalles de la policía social”, según la expresión de Tocqueville (1981, 158), pero la realidad les obliga, a menudo contra su voluntad y casi siempre contra las normas, ser a la vez *unos agentes regidores y unos actores gobernantes*, unos practicantes *del gobierno del territorio (colombiano)* y unos *defensores de la gobernancia de su territorio, unos agentes de la verticalidad y unos actores de la horizontalidad*

Como bien lo escribía Jolly (2004, 2008a, 2009),

...hay, entonces, un conflicto permanente entre gobierno y gobernancia, entre unas medidas que reafirman la primacía del Estado soberano, lo que implica una dosis mínima de centralismo y de colaboración con el nivel central del Estado, y otras que reconocen la multiplicidad de los actores y, entonces, suponen una consolidación del proceso de descentralización. La resultante, la imagen de este conflicto, es un proceso de descentralización controlado y vigilado, una descentralización delegada.

Al hacer explícito este “conflicto permanente entre gobierno y gobernancia”, en la formulación y la puesta en marcha de políticas públicas a nivel local que se dedican a las investigaciones adelantadas sobre tres casos de políticas públicas (vivienda VIS, servicios públicos domiciliarios y educación) y que figuran en Jolly (2004, 2008a, 2009), se consideran unos medios para (re) conciliar al *agente regi-*

*dor y al actor gobernante*, a pesar, y a veces, en contra de las normas y de las sentencias, que tienden a reconocer sólo el primero y a negar la existencia misma del segundo.

## BIBLIOGRAFÍA

- Banco de la República y Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (1999). *Acuerdo extendido de Colombia con el Fondo Monetario Internacional*, 3 de diciembre, Bogotá, Banco de la República y Ministerio de Hacienda y Crédito Público.
- Blanquer, Jean-Michel. y Fajardo, Darío. (1991). “La descentralización en Colombia”. *Estudios y propuestas*, Bogotá, IFEA-Centro de Estudios Sociales de la Universidad Nacional de Colombia.
- Borja, Jordi. (2001). “El gobierno del territorio de las ciudades latinoamericanas”, *Revista Institución y Desarrollo*, No. 8-9, mayo, Barcelona, Instituto de Internacional de Gobernabilidad. Versión internet: [http://www.iigov.org/revista/?p=8\\_03](http://www.iigov.org/revista/?p=8_03)
- Cundinamarca. (2003a). “Revive temor entre alcaldes”, 15 de febrero, p. 5.
- Cundinamarca. (2003b). “Personeros, profesión peligro”, 8 de marzo, p. 8.
- De Tocqueville, Alexis. (1981). *De la démocratie en Amérique*, Volume 1, Paris GF-Flammarion.
- Forero, Clemente et ál. (1997). *Descentralización y participación ciudadana*, primera edición, Bogotá, Tercer Mundo Editores/Centro de Investigaciones del Desarrollo, CID, Universidad Nacional de Colombia.
- Gaviria Trujillo, César. (2001). “El ajuste fiscal no puede fracasar”, en *El Tiempo*, 20 de abril, 1/19.
- Hernández Becerra, Augusto. (2003). *El principio de autonomía de las entidades territoriales* (inédito), 21 páginas.

- Jaramillo, Jaime (editor). (1996). *El reto de la descentralización*, Bogotá, Instituto de Políticas de Desarrollo de la Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas de la Pontificia Universidad Javeriana (Serie Problemas de Desarrollo).
- Jaramillo Pérez, Iván. (2001). *El recorte de las transferencias a las entidades territoriales y las políticas de saneamiento fiscal. Introducción al análisis del Acto Legislativo 012 del año 2000, incluyendo los ajustes de la Cámara al proyecto inicial y las leyes 550/1999 y 617/2000 sobre saneamiento fiscal*. Documentos de apoyo del Ciclo de Talleres sobre Descentralización. Taller N°1: "Alternativas al Proyecto de Acto Legislativo 012", Bogotá, Fundación Friedrich Ebert de Colombia, Fescol, Viva la Ciudadanía y Federación de Concejos, Fenacon, 22 páginas.
- Jolly, Jean-François. (2001). *Región y descentralización: enfoque económico versus enfoque político*, ponencia para el Seminario Nacional "Lo regional en la Colombia del siglo XXI": Mesa de Trabajo descentralización y región, 4 de octubre de 2001, 15 páginas. Versión internet publicada por el I.I.G como Paper No. 50, <http://www.iigov.org/papers/?p=tema2/paper0050.htm>
- Jolly, Jean-François. (2003a). *Lo público y lo local: gobernanza y políticas públicas*, Documento 106, 4 de marzo de 2003. Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya en Barcelona, [http://www.iigov.org/documentos/?p=2\\_0106](http://www.iigov.org/documentos/?p=2_0106).
- Jolly, Jean-François. (2003b). Departamento y políticas públicas. El gobernador colombiano: ¿Agente regidor o actor gobernante, *Crisis y futuro de los departamentos en Colombia*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia y Fundación Konrad Adenauer, diciembre 2003, 125-146. Versión internet publicada en *Desarrollo humano e institucional en América Latina red DHIL*, No. 46 de septiembre 30, Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya en Barcelona, [http://www.iigov.org/dhial/?p=46\\_00](http://www.iigov.org/dhial/?p=46_00)
- Jolly, Jean-François. (2004). *Régir le territoire et gouverner les territoires. La politique publique de décentralisation en Colombie entre 1982 et 2002*. Thèse pour le Doctorat en études des sociétés latino-américaines, Université de Paris 3 la Sorbonne nouvelle. Version définitive finale, 5 octobre.
- Jolly, Jean-François. (2008a). *Régir le territoire et gouverner les territoires. Décentralisation et territorialisation des politiques publiques en Colombie*, Paris, L'Harmattan, Collection Logiques publiques, 2008.
- Jolly, Jean-François. (2008b). "Caractéristiques et modalités de la territorialisation de l'action publique en Colombie. À propos des débats sur décentralisation et ordenamiento territorial à l'Assemblée constituante de 1991", en *OPERA*, vol. I, No. 8, 2008, Universidad Externado de Colombia.
- Jolly, Jean-François. (2009). *Regir el territorio y gobernar los territorios. Políticas públicas, gobernanza y territorio en Colombia: vivienda de interés social, servicios públicos domiciliarios y educación*, Bogotá, Editorial Pontificia Universidad Javeriana (en impresión).
- Jolly, Jean-François, con la ayuda de Cabra, María Cristina. (2002). *Descentralización en Colombia*. Tomo 1: "Marco normativo (1983-1990)", tomo 2a y 2b: "Marco normativo (1991-2002)"; tomos 3a y 3b: "Jurisprudencia (1990-2001)".
- Le Galès, Patrick. (1995). "Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine", *Revue française de science politique*, vol. 45, No. 1, febrero, 57-95.
- Maldonado, Alberto. (2001). *Efectos de la descentralización política en Colombia. Revisión de la literatura (versión para comentarios)*, Bogotá, Departamento de Investigaciones/Fundación Universidad

- Central-Ministerio del Interior-COLCIENCIAS-BID (Versión provisional).
- Muller, Pierre. (2006). *Las políticas públicas*, 2ª edición en español traducción de Jean-François Jolly y Carlos Salazar Vargas. Bogotá, Universidad Externado de Colombia.
- Medellín Torres, Pedro. (2003). *Politiques publiques en pays de faible institutionnalisation. Le cas de la politique de justice en Colombie*. Thèse de doctorat en science politique de l'Université de Paris III-La Sorbonne Nouvelle. Paris, IHEAL, École Doctorale, 31 janvier.
- Nickson, Andrew. (1998). *Where is Local Government going in Latin America? A comparative perspective*, Paper para el Annual Conference of the Society of Latin American Studies, University of Liverpool, 17-19 abril de 1998. Versión internet publicada por el Instituto Internacional de Gobernabilidad de la Universidad de Cataluña en Barcelona.
- Robert, Paul et ál. (1980). *Micro Robert. Dictionnaire du français primordial*, Paris, S.N.L. Le Robert.
- Rojas, Fernando. (2000). *The Political Context of Decentralization in Latin America. Accounting for the Particular Demands of Decentralization in the Region*, conferencia dada en Valdivia, Chile, en junio de 1999 en el marco de la Conferencia Anual del Banco Mundial sobre Desarrollo en América Latina, y el Caribe, Decentralization and Accountability of the Public Sector, Proceedings of a Conference held in Valdivia, Chile, June 20-22, 1999, Annual World Bank Conference on Development in Latin America and the Caribbean, World Bank Latin American and Caribbean Studies, Proceedings, The World Bank, mayo.
- Santos Calderón, Juan Manuel. (2001a). *Exposición de motivos del Acto Legislativo 012*, Bogotá, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, marzo.
- Santos Calderón, Juan Manuel. (2001b). *La verdad sobre las transferencias. Conferencia pronunciada durante la sesión del Consejo Ejecutivo de la Federación Colombiana de Municipios en Medellín*, Bogotá, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 19 abril.
- Santos Calderón, Juan Manuel. (2001c). "Nos estamos jugando el futuro", *El Tiempo*, 19 abril.
- Stren, Richard E. (2000). *Nuevos enfoques para la gobernanza urbana en América Latina*, Conferencias del IDRC/CRDI, Montevideo, Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo, CIID, 14 de abril.