

## **Principio de Autonomía y las dificultades para su concreción en el Estado colombiano.**

El asunto de la autonomía territorial tiene bases históricas en la configuración política colombiana. Fue un móvil de guerra en el siglo XIX, y ha estado presente en los procesos sociales de los siglos XX y XXI: en las violencias, las crisis económicas, la corrupción y las demandas de algunos sectores sociales, que lograron darle una luz en la Constitución de 1991.

La Constitución en su artículo primero declara que Colombia es un Estado Social de Derecho conformado en una República Unitaria con Autonomía de sus entidades territoriales. El propósito de la Autonomía como principio del Estado planteaba objetivos como: el cierre de la brecha de desarrollo entre las zonas urbanas y las zonas rurales, un mayor acercamiento de los ciudadanos al Estado, generar condiciones para terminar los conflictos sociopolíticos y como expresa la ley 388 de 1997 “El establecimiento de los mecanismos que permitan al municipio, en ejercicio de su autonomía, promover el ordenamiento de su territorio, el uso equitativo y racional del suelo, la preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural localizado en su ámbito territorial y la prevención de desastres en asentamientos de alto riesgo, así como la ejecución de acciones urbanísticas eficientes”.

La inclusión de este concepto en la Carta constitucional representó una innovación del Estado, principalmente en lo referido a las relaciones entre sus diferentes instancias: nacional, departamental y municipal, cuya configuración, pretende mejorar la eficiencia del Estado en la prestación de servicios públicos y la promoción de un desarrollo fundamentado en el aprovechamiento y potencialización de las ventajas comparativas de los territorios y con un fuerte componente de participación de la comunidad, tanto en la construcción de propuestas como en el seguimiento y control a las acciones de administración de las competencias y recursos que el Estado asigna a los entes territoriales.

Pero, como plantea Soto (2003), el contenido constitucional es primordialmente “principalístico”, a manera de deber ser del Estado. Así, la Constitución frente al principio

de Autonomía territorial “dejo en manos del Congreso y el juez constitucional, determinar su peso y significado” (p, 3).

En este sentido, el funcionamiento del principio de Autonomía territorial está determinado en el desarrollo de una legislación posterior, dentro de las que cabe destacar:

- a). la Ley 388 de 1997, denominada de Desarrollo Territorial, que enmarca el proceso de desarrollo en la realización de acciones urbanísticas, que parten de un adecuado ordenamiento territorial y promoción del desarrollo económico de acuerdo con las potencialidades del territorio, buscando la integración social y económica de las áreas rurales y urbanas, buscando el equilibrio en el desarrollo territorial.

Esta Ley establece las competencias que tiene cada una de las instancias del Estado respecto al ordenamiento del territorio y en esa vía de la promoción del desarrollo, estableciendo de esta manera los límites de la Autonomía, entendida según la Sentencia C-517 DE 1992, como un “cierto grado de libertad en la toma de decisiones por parte de un determinado ente jurídico en relación con otro” (Entidades territoriales frente a la Nación).

- b) La ley 1454 de 2011, denominada Ley Orgánica de Ordenamiento territorial, establece las normas orgánicas para el ejercicio del Ordenamiento territorial, cuyo objetivo es: “promover el aumento de la capacidad de descentralización, planeación, gestión y administración de sus propios intereses para las entidades e instancias de integración territorial, fomentará el traslado de competencias y poder de decisión de los órganos centrales o descentralizados de gobierno en el orden nacional hacia el nivel territorial pertinente, con la correspondiente asignación de recursos”.

Así, el principio de Autonomía debe concretarse en los territorios a partir del ejercicio de la descentralización: política, administrativa y fiscal, que responden a los derechos que la Constitución les otorga a las entidades territoriales para: Gobernarse por autoridades propias, ejercer sus competencias (prestación de servicios, ordenamiento territorial y promoción del desarrollo económico), administrar los recursos propios y de transferencias.

En este sentido, las leyes determinan competencias, responsabilidades y recursos que el nivel nacional les confiere a las entidades territoriales para el cumplimiento de los propósitos del Estado.

El ejercicio de descentralización en su elemento fiscal se apoya en desarrollos normativos como el Sistema General de Participaciones y la Ley 715 de 2001, encargados de determinar cómo se transfieren los recursos de la Nación a las entidades territoriales y cómo debe ser invertido dicho recurso.

Sin embargo, frente a este deber ser del Estado, determinado en la Constitución y los objetos y herramientas jurídicas de la legislación alrededor del tema de la Autonomía, se identifican algunos vacíos políticos que dificultan la concreción del principio de Autonomía en la realidad territorial.

Estos vacíos se pueden ubicar en dos dimensiones: en el diseño constitucional y normativo, es decir, en los límites que el Estado central establece con las decisiones sobre las entidades territoriales, según las funciones que les asigne; y en la distancia que hay entre los objetivos y las herramientas legislativas sobre el principio de Autonomía y la realidad territorial, determinada por la incapacidad política, técnica y financiera de la gran mayoría de municipios en el país. Estas son:

- La subordinación de la Autonomía frente a la Unidad Nacional.
- La Corrupción del Estado en todos sus niveles.
- La poca incidencia de la participación social en las decisiones sobre el desarrollo
- La confusión entre Autonomía y descentralización.

La construcción constitucional y legal sobre el principio de Autonomía, desde la década de 1990 hasta la actualidad, ha coincidido históricamente con el proceso de consolidación del Neoliberalismo como modelo que orienta el desarrollo de la economía nacional en perspectiva del Mercado Internacional.

Este modelo, promueve la disminución del poder del Estado sobre el control de la economía, promoviendo que sea la oferta y la demanda del mercado la que determine la configuración de los procesos de producción y consumo de bienes y servicios en el país.

Según autores como Ruíz (2010), Delgado y Acero (2015), la Constitución de 1991 creó las condiciones necesarias para la consolidación de este modelo en el país, como una demanda de los organismos de mercado internacional, como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, cuyas propuestas quedaron consignadas en el denominado Consenso de Washington.

Entre las propuestas de este modelo, está la racionalización de la protección a la producción nacional, especialmente a la industria y el sector agropecuario y el estímulo a los capitales privados, que pueden entrar a competir con el Estado en la prestación de servicios y en la gestión del desarrollo económico de los territorios.

El principio de Autonomía y las herramientas de la descentralización, como efecto esperado, resultó ser un buen escenario para la consolidación del modelo de economía Neoliberal, según Ruíz (2010), Delgado y Acero (2015), porque las políticas económicas que promueve este modelo, han descuidado el fortalecimiento de las capacidades de las entidades territoriales correspondientes a las funciones del Estado y han estimulado que capitales privados, sometidos a menor regulación y con estímulos fiscales, entren a competir con entidades públicas en la prestación de servicios como salud, educación, servicios públicos y empleo.

Una de las consecuencias de la implementación de este modelo en Colombia ha sido la precarización de las condiciones de producción agropecuaria campesina, sustentada en la firma de Tratados de Libre Comercio con diferentes naciones, que generan que sea más económico consumir alimentos importados que nacionales, desestimulando así la producción interna y promoviendo que la economía campesina quede al margen de los procesos de desarrollo.

En este sentido, la instrumentalización del principio de Autonomía territorial en las Leyes 388 de 1997 y 1454 de 2011, principalmente, y otros desarrollos, sumado a las políticas de implementación de la economía neoliberal en el país, profundizan el sesgo urbano del

desarrollo. Los servicios y funciones del Estado en todos sus niveles se concentran en promover la urbanización de los territorios, determinando que la ruralidad campesina en Colombia se convierta en una antítesis del desarrollo y, en esa vía, la desaparición de la vocación agropecuaria.

Como enuncia Rodríguez (2014), “la búsqueda por implantar un modelo político, administrativo, institucional y gubernamental óptimo y eficiente ha sido una constante preocupación de las sociedades modernas” (p, 1). Así, muchas de estas sociedades han adoptado el principio de la Autonomía territorial, algunas bajo Estados Federales y en el caso colombiano: una República Unitaria con Autonomía de sus entidades territoriales.

La Constitución de 1991 y algunas leyes posteriores como la 388 de 1997 y la 1454 de 2011, se encargaron de orientar la construcción de dicho Modelo de Estado. Como se indicó en el primer aparte, la Autonomía como principio constitucional, promueve la eficacia en la prestación de los servicios públicos a cargo del Estado, otorgando competencias a las entidades subnacionales para que estas gestionen un desarrollo económico y social de acuerdo con las características de su territorio y bajo las condiciones impuestas por la ley, el acercamiento del Estado a la ciudadanía y la consolidación de la democracia a partir de la participación ciudadana.

Sin embargo, la *Procuraduría delegada para la descentralización y las entidades territoriales*, señala que “gobiernos locales no han podido aprovechar con suficiencia los espacios abiertos por la Constitución del 91, manteniéndose en el círculo vicioso de la dependencia centralista; unas veces asidos por los intereses de la política tradicional y la corrupción local, otras veces dominados por una visión de corto plazo y, casi siempre, asfixiados por las responsabilidades que el nivel nacional les asigna bajo una descentralización que privilegia la desconcentración y pocas veces el fortalecimiento de las capacidades locales” (2011, p 11).

La lectura que hacen diversos autores sobre la aplicación del Principio de Autonomía en Colombia plantea que este ha tenido pocos avances en la realidad territorial del país y sus regiones.

David Soto (2003), expone que “el régimen político y la tecnocracia han perpetuado el modelo centralista y han omitido desarrollar las posibilidades que ofrece la Constitución en materia de autonomía; han sido incapaces de establecer una nueva forma de relación entre la nación y las entidades territoriales, de responder a su heterogeneidad y permitir una organización propia de acuerdo con las características particulares de cada territorio” (p, 134).

Por su parte, Naidú Duque (2009) plantea que “una mirada a los preceptos constitucionales que enmarcan el ejercicio de la Autonomía permite identificar importantes restricciones que reducen de manera importante su desarrollo y consolidación. Aunque desde la Constitución Política se establezcan los niveles mínimos irreductibles de la autonomía, las providencias de la Corte Constitucional plantean la necesaria subordinación de esta ante la existencia del principio unitario como jerárquicamente superior, lo cual conduce a que el reducto mínimo tenga importantes excepciones cuando se trata de defender la unidad nacional”(p, 123).

Igualmente, Rodríguez (2014) expone al respecto de la Autonomía Territorial que su influencia en el plano práctico ha sido mínima. Colombia todavía depende de un esquema institucional unitario y centralista, lo cual es muestra de un desarrollo regional interrumpido, tanto en asuntos fiscales como gubernamentales. Esto evidencia un fuerte contraste entre un estatismo casi osificado y una sociedad política y culturalmente activa y diversa” (p, 275).

Gonzales (2012), plantea que claramente el Principio de Autonomía de las entidades territoriales en Colombia busca que estas logren “maximizar el beneficio de la comunidad y disminuir la desigualdad social, todo bajo unos delimitados parámetros competenciales asignados por ley. Lo problemático del asunto es que a pesar de contar con la reciente Ley 1454 de 2011 “Por la cual se dictan normas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones” está no define de manera específica los canales de acción para concretizar los mencionados objetivos” (p, 6).

Así, los planteamientos de estos autores permiten identificar que, si bien el Principio de Autonomía Territorial tiene desarrollos constitucionales y legales, así como unos

objetivos legítimos dentro de la construcción del Estado en Colombia, estos han encontrado grandes dificultades para su concreción en la realidad.

La lectura de los textos permite identificar algunas situaciones políticas y sociales, que han dificultado su concreción en la realidad territorial.

#### **2.1.4.1. La subordinación de la Autonomía Frente a la Unidad del Estado.**

Tanto la Constitución como las leyes (388 de 1997 y 1454 de 2011), son claras al decir que el ejercicio de la Autonomía Territorial está limitado por la normatividad de carácter nacional. El artículo 287, expone: Las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, y *dentro de los límites de la Constitución y la ley*.

La Ley 388 de 1997 en su Capítulo segundo, establece en la definición del *Ordenamiento Territorial* que las acciones en este sentido están limitadas por la Constitución y la Ley. Por su lado, la Ley 1554 de 2011 expone como su primer principio fundamental, la Unidad del Estado, siendo esta la base de las orientaciones para el ordenamiento y principalmente para la definición de los usos del suelo en el país.

Al respecto de esta subordinación, Soto (2003) plantea que “Estado unitario significa Estado uniforme (todas las entidades territoriales están sometidas a un mismo régimen jurídico y a una organización político-administrativa similar); y el nivel central debe echar mano del principio de tutela, lo cual implica suspender a los representantes locales, anular sus decisiones y verificar la legalidad de sus actos” (p, 133).

En este sentido, como expone este autor, sigue existiendo un único núcleo de impulso político, normativo y jurídico en Colombia. La Autonomía territorial y las decisiones y acciones que emprendan las entidades territoriales subnacionales frente a la promoción del ordenamiento y el desarrollo territorial, están limitadas por la ley, entre estas el modelo de desarrollo económico de los territorios.

Debido a la prevalencia del principio unitario, es el legislativo, como órgano nacional, el responsable de la definición del alcance o los grados de autonomía de las entidades

territoriales. Y, aunque la misma Norma Fundamental establece un límite mínimo en su configuración normativa, ya desde el año 1993 el tribunal constitucional dejaba clara la condición de subordinación de los entes regionales y locales, bajo la limitante de la centralización política (Sentencia C-126-93), lo que dio vía libre a la ley para intervenir en los asuntos locales, en su tarea de definir y defender los intereses nacionales (Duque, 2009, p 114).

Otra dificultad al respecto de la subordinación de la Autonomía frente a la Unidad Nacional tiene que ver con las funciones y alcances de la Constitución y las leyes. Soto expone que la Constitución contiene los principios básicos, como un deber ser del Estado, pero le “entregó al legislador y al juez constitucional la responsabilidad de determinar el peso y el significado de la autonomía en el modelo de Estado unitario... Tanto las oportunidades como las limitaciones para el desarrollo local quedaron planteadas esperando el desarrollo legal posterior, el cual fue elaborado en un proceso que no desarrolló las potencialidades, pero sí resaltó sus limitaciones” (Soto, 2003, p 136).

Esta situación determinó que sea el Congreso de la República el encargado de formular las competencias y los límites que tendrán las entidades territoriales subnacionales para el ejercicio de su Autonomía. Dicha circunstancia permite que entren en juego intereses particulares que se separan de los objetivos de la Autonomía y del Ordenamiento territorial, es decir, casos de corrupción.

#### **2.1.4.2. La corrupción en el Estado.**

Transparencia Internacional plantea que la corrupción es “el abuso de poder o de confianza por parte de un actor para obtener beneficios particulares en detrimento de los intereses colectivos. Es un obstáculo para lograr el desarrollo sostenible de una comunidad o de un país” (S.F).

“En nuestro país persiste una forma de hacer política caracterizada por la intromisión indebida entre poderes públicos -ejecutivo, legislativo y judicial- y la gestión de intereses de manera opaca entre ellos mismos” (Transparencia por Colombia, 2019).



Según Transparencia por Colombia, uno de los pilares de la corrupción en el país es la forma como se hace elección de los representantes políticos, es decir en la base de la política, tanto a nivel nacional como regional. La manera como se financian las campañas y partidos políticos se ha convertido en “una fuente de corrupción, un factor de inequidad y restricción del derecho a ser elegido, e incluso un limitante para el ejercicio de la política” (Martínez, 2018).

La forma de corrupción que impera en Colombia es aquella denominada la Captura del Estado, “usualmente definida como una especie de corrupción económica a gran escala en la que agentes privados influyen en la formulación de leyes, normas, decretos, regulaciones y políticas públicas, en la búsqueda de favorecer sus propios intereses egoístas y en detrimento del bienestar general” (Garay, 2008, p 10).

Garay, expone que este tipo de corrupción se presenta con mayor intensidad en sociedades cuya tradición política, y principalmente la política económica, estaba centralizada y ahora se encuentran en una transición hacia la economía de mercado, como es el caso latinoamericano y particularmente el colombiano.

Los agentes de intereses privados encuentran un buen escenario en estos países, cuyas prácticas políticas tienen configuraciones corruptas, motivadas principalmente por la concentración de los poderes del Estado y las luchas de diversas elites políticas por administrarlos.

Esta situación no ha escapado al proceso de Ordenamiento territorial en Colombia, recayendo principalmente en los representantes políticos y funcionarios públicos de todos los niveles del Estado, quienes son los encargados de construir, gestionar y ejecutar las políticas y orientaciones legales, en el nivel nacional y los Planes de Ordenamiento Territorial y los Planes de Desarrollo en los niveles regionales y locales.

En este sentido, como mencionan Soto (2003), Duque (2009) y Rodríguez (2014), si bien existe un diseño constitucional y legal que promueve el desarrollo de la Autonomía Territorial, a través del ordenamiento territorial, las prácticas políticas de corrupción como la cooptación del Estado y el clientelismo, han dificultado que este ejercicio pueda tener una concreción efectiva en la realidad territorial.

De otro lado, el débil control que se realiza desde las instituciones del Estado y la ciudadanía a los procesos políticos y particularmente sobre aquellos procesos que involucran el ordenamiento territorial y la promoción del desarrollo económico. De acuerdo con Camelo, Solarte y López (2014), y como indica la Ley 1454 de 2011 en su Artículo octavo, los departamentos y municipios deben crear las Comisiones regionales y Municipales de Ordenamiento Territorial, sin embargo, “la gran mayoría de los municipios y distritos no lo hicieron, debido a que las administraciones priorizaron la elaboración y puesta en marcha de su POT y no aseguraron la provisión de recursos (técnicos y financieros) para desarrollar e implementar un sistema de evaluación y seguimiento” (p, 165), así, “La mayoría de los municipios colombianos desconoce la efectividad o el fracaso de las políticas, objetivos y proyectos propuestos para el ordenamiento en sus territorios, desde la perspectiva de los POT” (p, 166).

Así, empresarios y políticos, aprovechan la falta de control de los ciudadanos sobre los asuntos estatales, la ineficacia de los órganos de vigilancia de lo público en los territorios y una cultura ciudadana alejada de los asuntos públicos y sin capacidad de incidencia (Transparencia por Colombia, 2019).

Respecto al tema de la Autonomía y el Ordenamiento Territorial en Colombia, en 2017 emergió la problemática que el periodismo y el Estado reconocieron como “volteo de tierras” en la que los municipios cambian sus ordenamientos territoriales para convertir suelo rural en suelo de urbano y de expansión Urbana. Esta situación se expresa principalmente en municipios aledaños a las grandes ciudades como Bogotá y Medellín. Al respecto Camilo Sánchez, quien fue Alto Consejero Presidencial para las regiones (2015-2017) y Ministro de Vivienda, Ciudad y Territorio (2017-1018), expresa que: “Hay algunos funcionarios que están vendiendo los POT de las grandes ciudades a los pequeños (municipios)”.

De esta manera, especuladores inmobiliarios acuden a territorios rurales en busca de comprar grandes extensiones de tierra. Posteriormente mediante un arreglo de sobornos y prebendas, los representantes y funcionarios cambian los Planes de Ordenamiento Territorial, para clasificar el suelo como urbano o de expansión urbana, elevando

exponencialmente su precio y promoviendo dinámicas de aglomeración urbana. (Semana, 2017).

Las constructoras “lotean” los terrenos y venden apartamentos, casas, predios industriales, maximizando sus ganancias y convirtiendo tierras con potencial de explotación agropecuaria o de conservación ecológica, en suburbios para clases acomodadas provenientes de la ciudad que buscan escapar del caos, la violencia y el deterioro ambiental (Gaviria, 2009).

Es en este escenario, donde se complejiza la realidad de los campesinos que habitan zonas cercanas a las grandes ciudades, como es el caso del Valle de San Nicolás respecto de Medellín. El Estado no logra concretar las herramientas para la Autonomía de los territorios y el Ordenamiento del territorio se realiza y se modifica de forma más o menos espontánea (Camelo, Solarte y López, 2014).

Sumado a esto, está la poca incidencia que tiene la ciudadanía en estos asuntos. A continuación, se plantean algunas reflexiones sobre las dificultades que ha tenido el principio de la Participación Comunitaria para desarrollarse en el ejercicio de la Autonomía Territorial.

#### **2.1.4.3. La poca incidencia de la participación comunitaria en el desarrollo de la Autonomía Territorial.**

La participación ciudadana, reconocida como principio fundamental en la ley de ordenamiento territorial (388 de 1997), ha tenido grandes dificultades para concretarse en la realidad política nacional. Aunque la Constitución crea diversas leyes, espacios y herramientas de Participación Ciudadana, estas no han tenido un efecto notable en la forma como se toman las decisiones y se desarrollan las gestiones políticas y administrativas en el país y particularmente respecto del ejercicio de la Autonomía. “La política de descentralización (Autonomía) en Colombia ha estado determinada por los principios más puros del centralismo” (Soto, 2003, p, 133).

Por un lado, como expone Peralta (2008), porque los espacios e instrumentos de participación no fueron adoptados por la misma ciudadanía. En palabras de María Teresa Uribe (2002), “parece haber más espacios abiertos que ciudadanos para ocuparlos” (p, 202). Así, el modelo de participación se pensó para ciudadanos modelo, críticos de su realidad y con capacidad de incidencia en los escenarios públicos; sin embargo, se encontró con una cultura política poco participativa y con pocos conocimientos sobre la estructura y dinámicas del Estado, como herencia del centralismo político durante el siglo XX, que no fue totalmente superado con la Constitución de 1991.

La *Procuraduría Delegada para la descentralización y las entidades territoriales*, reconoce que el ejercicio de la Autonomía Territorial en Colombia se da en un “contexto de apatía ciudadana por lo público, de baja capacidad organizacional de las comunidades y de alta subordinación de los pobladores al poder institucional local – lo que - resta gobernabilidad democrática al municipio, impide el ejercicio de la autonomía del territorio y deteriora la convivencia” (Procuraduría General de la Nación, 2011, p 11).

Al respecto, Duque (2009), plantea que “Una sociedad poco preparada para asumir las responsabilidades derivadas de la Autonomía hará un pobre ejercicio de ella o terminará siendo manipulada por diferentes actores. El desconocimiento mismo de la sociedad acerca de sus derechos y la importancia de su papel en el ejercicio de gobierno, en los procesos de toma de decisiones, veeduría y seguimiento a la gestión han dado vía libre a las malas prácticas de gobierno” (p, 122).

De otro lado, porque si bien se establecieron mecanismos de participación ciudadana en las dinámicas políticas y administrativas del país y específicamente de los territorios, y particularmente frente al Ordenamiento territorial, estos tienen un alcance de consulta, es decir, la ciudadanía puede expresar su opinión en torno a un tema de interés público para dar legitimidad, sin embargo, la carga de la decisión sigue estando encapsulada en los representantes políticos y los funcionarios públicos del nivel central y que debe ajustarse principalmente a leyes de carácter nacional y a los intereses de sus organizaciones políticas, que en muchas ocasiones están alineados con los intereses de capitalistas privados y que se sobreponen a los intereses ciudadanos de un territorio determinado.

Así, por ejemplo, se generó un debate en Colombia alrededor de los alcances de las consultas populares en los casos de explotación minera en algunos municipios. Según el diario La República (2019), entre 2013 y 2019 se desarrollaron 10 Consultas Populares en las cuales notablemente ganó el No al desarrollo de proyectos Mineros en los territorios.

Sin embargo, la Corte Constitucional en la Sentencia SU – 095 de 2018, declaró que “las entidades territoriales no cuentan con competencia absoluta sobre los recursos del subsuelo ni tampoco poder de veto respecto a la realización de actividades para la explotación del subsuelo” además de resaltar que:

1. Estos mecanismos se limitan a reuniones informativas con las comunidades.
2. Los resultados de dichas reuniones son simplemente insumos para la autoridad ambiental, que no se encuentra obligada a tenerlos en consideración al momento de otorgar las autorizaciones ambientales.
3. Por lo tanto, ninguno es efectivo para llegar a acuerdos vinculantes y compromisos con las comunidades asentadas en las zonas de operación y que puedan ser afectadas.

En este sentido, las decisiones políticas y las orientaciones administrativas para la gestión del desarrollo territorial son esencialmente externas a los territorios y particularmente a sus ciudadanos. Las leyes se construyen bajo un principio de homogeneidad social nacional, en un país que difícilmente tiene expresiones nacionales.

Dicha situación, plantea que, si bien existen objetivos del Estado plasmados en la Constitución, estos encuentran frente a escenarios sociales en las realidades nacionales y territoriales, que impiden que se concreten y que realmente representen una estructura de Estado Social de derecho, democrático y con autonomía territorial, que promueva lo que se consigna en la Sentencia C-1258 de 2001: “la autonomía, que es grado creciente de libertad, busca cada vez mayor y mejor autodeterminación de los habitantes del territorio para la definición y control de sus propios intereses y el logro del bienestar general, siempre dentro del marco del Estado unitario”.

Esta situación está principalmente relacionada con el establecimiento y consolidación de unas elites de poder político, con ideas esencialmente centralistas del Estado, cuya motivación principal es la institucionalización de partidos y organizaciones políticas, y de escenarios de gestión de intereses particulares que permitan el gozo de los beneficios que trae conseguir un cargo de representación política y de tejer clientelas administrativas que respondan a dichos intereses (Soto, 2003).

En este sentido, por un lado, el diseño institucional ratifica la subordinación de la Autonomía frente a la Unidad Nacional, limitando los alcances que tienen los mecanismos de participación ciudadana dispuestos en la Constitución y las leyes 388 de 1997 y 1454 de 2011. De otro lado, la ciudadanía no reconoce ni aplica estos mecanismos de participación, debido a una cultura política enquistada en el centralismo y que normaliza la corrupción.

Así, los entes territoriales, los representantes regionales y la ciudadanía, quedan sujetos a lógicas que les son externas y que se escapan a su control, permitiendo además que otros tipos de factores de poder como los actores armados o los capitalistas privados tengan una incidencia real sobre los asuntos políticos y administrativos del Estado, situación favorecida por la cultura de la corrupción y por una ciudadanía con una cultura política que normaliza el clientelismo como practica legítima de gestión de los asuntos públicos y que es poco participativa.

#### **2.1.4.4. La confusión entre Autonomía y Descentralización.**

Duque (2009) expone que Autonomía y Descentralización, “son dos conceptos diferentes, pero íntimamente relacionados en el diseño institucional colombiano”. La autora enuncia su diferencia planteando que la descentralización es un prerequisite para la autonomía.

El artículo 287 de la Constitución otorga los derechos a las entidades territoriales para: Gobernarse por autoridades propias, ejercer las competencias que le correspondan (definidas en la ley 388 de 1997), administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones y participar de las rentas nacionales. Según la autora, “estos elementos o derechos, sin los cuales no sería posible la autonomía, son la manifestación de la descentralización en Colombia, en sus diferentes dimensiones:

en lo político (autoridades elegidas popularmente), lo fiscal (recursos propios y transferidos del nivel nacional) y lo administrativo (competencias)” (Duque, 2009, p, 112).

Bonet (2006) y Duque (2009) plantean que estos dos conceptos y objetivos del Estado se confundieron, al punto de que se asumiera la Autonomía como un ejercicio de descentralización.

La cuestión, como exponen los autores, es que se debilitó el potencial político de la autonomía, pues, así las cosas, los entes subnacionales se convirtieron en administradores descentralizados de las normas y los recursos del Estado central en los territorios, sin posibilidades normativas y escasos recursos para impulsar políticamente, estrategias de desarrollo por fuera de las normas y leyes del Estado.

En cuanto a la *descentralización política*, los autores exponen que ha mantenido su orientación, que, en el marco de la Constitución de 1991, está limitado a la elección popular de representantes regionales y locales. Esta situación presenta dos problemáticas respecto al ejercicio de la Autonomía.

De un lado, si bien la elección se realiza a través del voto popular, los representantes políticos no tienen Autonomía sobre sus propuestas y acciones de gobierno, puesto que estas deben de estar ajustadas a los límites impuestos por las leyes. Es decir, los representantes políticos de las entidades territoriales no tienen la competencia política para formular y gestionar estrategias de desarrollo que no estén dentro de las orientaciones del Estado central.

De otro lado, porque como se expresó en el punto dos de este aparte, las elecciones por el voto popular son la base de la corrupción que permite la cooptación del poder y los recursos del Estado por parte de intereses privados.

En este sentido, dicha elección no garantiza que se desarrolle la descentralización política en los territorios.

Respecto de la *descentralización administrativa*, si bien los gobernadores y alcaldes, tienen potestad para organizar sus estructuras de gobierno y de elegir a sus funcionarios públicos, estos elementos responden al cumplimiento de las funciones que el Estado central les ha encomendado en los territorios.

En cuanto al principio de Autonomía territorial, las competencias propuestas en la Ley 388 de 1997 para las gobernaciones y municipios, determinan que están encargadas de formular los Planes de Ordenamiento Territorial y de Desarrollo económico y social de sus territorios. Sin embargo, la formulación de dichos Planes responde a las orientaciones del Estado Central y en el caso de los municipios a instancias territoriales superiores como las Áreas Metropolitanas. Además, su formulación y gestión está sujeta, en muchas ocasiones, a las transferencias de recursos realizadas desde el Estado Central, lo que también limita su desarrollo.

Otro aspecto problemático señalado por Duque (2009), es que, a partir de la descentralización administrativa, “las entidades territoriales han sido objeto de una constante agregación de responsabilidades, derivadas de los desarrollos normativos que han tenido lugar especialmente a partir de la expedición de la Constitución de 1991” (p, 113). Sin embargo, las entidades territoriales no cuentan con las capacidades técnicas ni financieras para el cumplimiento de dichas funciones y el Estado central no ha generado condiciones para el mejoramiento de esta situación.

De acuerdo con estas miradas, la descentralización juega un papel que puede resultar contradictorio, respecto del desarrollo del principio de Autonomía. Por un lado, materializa las competencias otorgadas por el Artículo 287 de la Constitución a las entidades subnacionales, promoviendo que el desarrollo esté ajustado a las condiciones propias del contexto territorial, pero, de otro lado, reconoce que existe un único centro de impulso político en el país, y que las acciones descentralizadas deben responder a dicha unidad.

En este sentido, los entes territoriales quedan en un espacio intermedio entre la ciudadanía, sus intereses y necesidades, y el Estado Nacional a quien debe rendir cuentas periódicamente y ante quien se debe inclinar la balanza, pues el actuar de los



representantes políticos regionales está estrictamente orientado por el cumplimiento de la ley.

En cuanto a la *descentralización fiscal*, a través de la cual los entes territoriales pueden generar tributos a sus ciudadanos y participar de las rentas nacionales, para el cumplimiento de sus funciones como Estado (Bonet 2006), expone que las dinámicas de distribución de los recursos en el país, lejos de potenciar el desarrollo económico de los territorios, esta “ha perpetuado las disparidades que en materia de cobertura en educación y salud existen en Colombia” (p, 3).

El autor, señala que dichas dificultades tienen su base en las “gran desigualdad en los ingresos fiscales per cápita en las entidades territoriales” principalmente en el recaudo local y regional, situación que “no es corregida por el sistema de transferencias vigente” (p, 3).

Según Bonet, “las fórmulas para transferir los recursos están orientadas a garantizar que los fondos transferidos sean suficientes para cubrir el nivel de servicios públicos prestados en el año inmediatamente anterior” (p, 6), esto en función de que el artículo 311 constitucional determina que no pueden asignarse responsabilidades a las entidades territoriales sin que se designen recursos para su cumplimiento y a que la escases de recursos del Estado permanece constante.

Esta situación expone que en su gran mayoría las entidades territoriales en Colombia no cuenta con las capacidades fiscales para promover su propio desarrollo y que las transferencias del Estado Central, están limitadas al cumplimiento de la prestación de los servicios básicos a la comunidad, sin que exista mucho margen para inversión en infraestructura pública o en otras materias(Ibid).

Además, como se ha mencionado, los recursos transferidos desde el Sistema General de Participaciones y desde la Ley 715 de 2001, tienen una destinación específica: 58% para educación, 24.5 % para salud y el 17% para propósitos generales, cuya inversión se define en la ley 715 de 2001 de la siguiente forma: un 40% según la pobreza relativa, un 40% en proporción a la población urbana y rural, un 10% por eficiencia fiscal y un 10% por eficiencia administrativa.

Otra circunstancia que señala este autor para explicar los pocos avances de la descentralización fiscal y en la superación de las disparidades en el ingreso per capita regional, es que si bien las entidades territoriales tienen potestad para generar rentas propias, ejercicio regulado por la Ley 14 de 1983 y la Ley 223 de 1995, en su mayoría estos recursos son destinados a “los gastos corrientes (sueldos y salarios) en lugar de inversiones en capital o infraestructura”, mientras que no existe una estrategia legal o política eficaz para promover su uso eficiente (p, 7).

A esta situación se suman problemáticas que tiene el Estado como la poca eficiencia de las estrategias de evasión de impuestos, la informalidad laboral y no contar con sistemas de información geográfica y catastral que permitan hacer eficiente el recaudo del impuesto predial por parte de los municipios (Camelo, Solarte y López, 2014).

En este sentido, el diseño legal sobre la descentralización fiscal en el país restringe la autonomía que tienen los entes territoriales para realizar las inversiones necesarias, lo que, sumado a la escases de recursos, dificulta que estas puedan diseñar y desarrollar acciones de desarrollo territorial, por fuera de las responsabilidades y los recursos que les ha otorgado el Estado Central.

Frente al modelo de descentralización fiscal, propuesto en el Sistema General de Participaciones y la Ley 715 de 2001, que como expresa Bonet, no logra superar las disparidades en la prestación de los servicios del Estado en los territorios, tiene un impacto sobre los objetos que se plantea el principio de Autonomía alrededor de impulsar el desarrollo territorial con base en las características propias de los territorios.

El modelo entonces, determina que, la prestación de los servicios en las entidades territoriales se presente de forma bastante desigual, siendo las grandes ciudades, a partir del recaudo de impuestos propios y sus inversiones, las que cuentan con un potencial mayor para prestar los servicios del Estado, mientras que en los territorios rurales tienen grandes dificultades y son dependientes en gran medida de los recursos de las transferencias para cumplir con la prestación de los servicios del Estado (Bonet, 2006).

Se debe tener en cuenta, además, que la promulgación del principio de Autonomía territorial en la Constitución, su reglamentación en las leyes y su desarrollo en los territorios, han corrido paralelamente a la implementación del Modelo de Economía Neoliberal en Colombia.

A continuación, se presentan algunas reflexiones sobre el impacto que ha tenido este modelo en la economía y la política del país, y principalmente sus impactos sobre realidad rural en Colombia, y como su implementación, ha afectado el desarrollo del Principio de Autonomía Territorial, a partir de las funciones y ventajas comparativas que le ha atribuido el mercado y que ha sentenciado el Estado a los territorios, para lograr su inserción en las dinámicas de la economía internacional.