1 LA PRIMACÍA MUNICIPALISTA EN LAS RELACIONES ENTRE NIVELES DE GOBIERNO EN COLOMBIA[1]

MUNICIPALIST PRIMACY IN THE RELATIONSHIP BETWEEN LEVELS OF GOVERNMENT IN COLOMBIA

OLGA LUCÍA ZAPATA CORTÉS[2]
Recibido: 20/11/2013
Aceptado: 25/06/2014

RESUMEN

El proceso descentralizador colombiano iniciado en la década de 1980, profundizó la primacía de los entes municipales, la que venía explicitándose desde los planes de desarrollo de los gobiernos nacionales, aunque ya se había planteado desde 1913 con la expedición de la Ley 4, con la cual se esperaba modernizar la gestión pública en el país. Dentro de las diversas reformas y efectos de la descentralización que potenciaron y fortalecieron el protagonismo municipal, se destacan la elección popular de alcaldes, la Constitución Política y el nuevo marco normativo que incluye las reformas fiscales. Uno de los efectos más importantes y discutidos fue la desorientación que dicha primacía generó en los gobiernos intermedios, tensionando las relaciones intergubernamentales en el país.

PALABRAS CLAVE

Descentralización - Relaciones Intergubernamentales - Municipios - Cambios institucionales - Colombia.

1. El presente artículo es producto de la investigación finalizada Gobernanza Multinivel e Intergubernamentalismo en las relaciones departamento-municipios en Antioquia, 1995-2009. Una mirada desde el cambio institucional, realizada por la autora durante el período 2010-2012 para optar al título de Magíster en Ciencia Política del Instituto de Estudios Políticos de la Universidad de Antioquia.

2. Economista, Magíster en Ciencia Política de la Universidad de Antioquia. Actualmente es profesora a tiempo completo de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Antioquia, Medellín, Colombia. Correo electrónico: olga.zapata@gmail.com

ABSTRACT

The colombian decentralization process started in the 1980s deepened the primacy of municipal governments. Such primacy was shown from the development plans of the national government, but had been raised since 1913 with the issuance of law 4 than it was expected to modernize public administration in the country. Among the various reforms and decentralization effects that fostered and strengthened the municipal role include the election of mayors, the political constitution and the new regulatory framework, including fiscal reforms. One of the most important effects and disorientation discussed was that the primacy generated in intermediate governments, stressing intergovernmental relations in the country.

KEY WORDS

Decentralization - Intergovernmental Relations - Municipalities Institutional changes - Colombia.

1. INTRODUCCIÓN

Este artículo describe la primacía municipalista en las relaciones entre niveles de gobierno en Colombia, potenciada desde las reformas introducidas por el proceso de descentralización. Para ello, se apoya en los elementos teóricos de los enfoques de las Relaciones Intergubernamentales y la Gobernanza Multinivel. Estos enfoques permiten el entendimiento de los mecanismos de coordinación y articulación entre los niveles gubernamentales que conforman un Estado.

Una primera descripción muestra cómo la reestructuración de funciones, competencias y responsabilidades de los entes territoriales -producto de las reformas descentralizadoras entre 1986 y 1994, particularmente de la elección popular de alcaldes y la priorización que se hacía de este nivel de gobierno en los planes nacionales de desarrollo-, generó cambios institucionales con tendencia a opacar y cuestionar el papel de los departamentos mientras los municipios se hacían más fuertes. Esto produjo una primera desorientación de los gobiernos intermedios y afectó la estructura jerárquica que caracterizaba las relaciones gubernamentales entre estos y los municipios.

En un segundo momento descriptivo se evidencian los cambios normativos sucedidos entre 1995 y 2009, particularmente los referidos a la política fiscal orientada desde el gobierno nacional y que produjeron nuevas funciones en las cuales los municipios asumieron diferentes responsabilidades. Sin embargo, también se generaron presiones para que los municipios restringieran sus gastos y sanearan sus finanzas, obligándolos al tutelaje

por parte del departamento a aquellos municipios no certificados. Todo ello profundizó las tensiones entre los gobiernos intermedios y locales. Ambos niveles de gobierno debieron adaptarse y aparecieron nuevas formas de relacionamiento entre ellos, así como la aparición de nuevos instrumentos y actores que buscaron participar en la gestión pública, permitiendo formalizar alianzas y la participación del sector privado y sociedad civil en programas y políticas de diversos tipos y sectores.

Este artículo está dividido en cuatro apartados. El primero, presenta un breve debate político-académico que centró su mirada en los principales asuntos problemáticos y problematizadores del papel del municipio en el ordenamiento político-administrativo y que se mantuvo en la agenda por más de 20 años en Colombia. En este sentido, se trata de enunciar los argumentos a favor y en contra del desarrollo y protagonismo del municipio, más que desarrollarlos en profundidad en este texto. El segundo, expone los elementos centrales de los enfoques de las Relaciones Intergubernamentales y la Gobernanza Multinivel, en tanto aportan al análisis de las relaciones entre niveles de gobierno. El tercero, expone los efectos que generó la primacía municipalista en la desorientación de los departamentos producto de las reformas descentralizadoras y sustentada en la asociación de la visión del municipio en los planes nacionales de desarrollo, la elección popular del alcalde y las reformas al marco normativo nacional que incluyó una nueva Constitución Política y cambios desde el ámbito fiscal. En este punto, además se argumenta la incidencia de estos cambios en la adaptación institucional de los departamentos y la aparición de nuevas formas de relacionamiento intergubernamental. En cuarto lugar, se presenta una breve perspectiva de las relaciones intergubernamentales desde la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial. Finalmente, se exponen las conclusiones.

2. DEBATE POLÍTICO-ACADÉMICO ACERCA DEL PAPEL DE LOS MUNICIPIOS EN LA GESTIÓN PÚBLICA COLOMBIANA

La producción académica y el estudio de las relaciones intergubernamentales en Colombia se han enfocado en estudiar las unidades gubernamentales separadamente, con predominio de los estudios sobre la descentralización, la autonomía municipal y las capacidades de los municipios para solucionar sus problemas. Dichos estudios suelen hacerse desde los efectos de las reformas descentralizadoras o desde miradas jurídicas, administrativas, fiscales y técnicas. Y particularmente, ha habido un predominio por los análisis y evaluaciones de la figura municipal y departamental,

enfatizando en las problemáticas de los pequeños municipios colombianos.

Uno de los ejes centrales del debate es la configuración, entre políticos y académicos, del desprecio por los "pequeños municipios", fundamentado -entre muchas otras cosas- por su incapacidad financiera, ya sea para la generación de ingresos o mantener bajos niveles de deuda. Ello se ha reflejado en las diferentes metodologías implementadas para su categorización y medición de su eficacia (Cf. Maldonado, 2004). Y a pesar de que suele pensarse que el déficit financiero es responsabilidad del municipio, Augusto Hernández Becerra expresaba -en su ponencia *Objetivos inéditos de la categorización municipal*- que también el Estado era responsable en tanto "el déficit municipal del país delata una debilidad institucional en el ámbito regional que podría tener implicaciones geopolíticas y estratégicas" (U. Externado, 2003a: 109). Y es que a pesar del poco peso que tienen las finanzas, la economía, la demografía e inclusive su poco peso electoral, los municipios cuentan con una descomunal geografía, posicionándolos como los responsables de la presencia del Estado en sus territorios (U. Externado, 2003a: 110).

Además de la poca capacidad para desarrollar instrumentos tributarios que les permitieran aumentar sus ingresos corrientes, también tienen baja capacidad de gestión. Esta última, se asoció durante mucho tiempo al bajo perfil educativo de los mandatarios locales, aunque poco se respaldó con estudios o evidencia al respecto, especialmente para antes de 1988, cuando los alcaldes eran designados por el Presidente. Dichos estudios hubiesen sido necesarios posterior a la promulgación de la Constitución Política de 1991, que incrementó la posibilidad de que cualquier ciudadano pudiera acceder a este cargo sin mayores requisitos[3], incrementando así la heterogeneidad de los perfiles de los gobernantes locales.

En 2004, la Federación Nacional de Concejales realizó un estudio a nivel nacional sobre su situación educativa mostrando en sus resultados que "de los 12.243 concejales con que cuenta el país, ubicados en 1.098 municipios y distritos, 6.500 no son bachilleres, más de 1.000 no poseen educación básica primaria y sólo un 5% tiene educación universitaria"[4]. Esto equivale a que el 53% de los concejales colombianos no contaban con el nivel medio de educación, es decir, no habían finalizado el bachillerato. Así, se demostró

3."Para ser elegido alcalde se requiere: ser ciudadano colombiano en ejercicio y haber nacido o ser residente en el respectivo municipio o de la correspondiente área metropolitana durante un (1) año anterior a la fecha de la inscripción o durante un período" (artículo 86, Ley 136 de 1994). No hay mínimos en cuanto a educación, formación o capacidades de gestión o conocimiento de las leyes. Aumenta democracia pero disminuye gestión y se incrementa el riesgo de corrupción o ineficiencia.

4. Mineducación firma alianza para capacitar a 3.500 concejales. Consultado en abril de 2008, en: http://www.mineducacion.gov.co/1621/article-91486.html.

que la realidad colombiana reflejaba la brecha existente entre las zonas urbanas y las rurales.

Si bien los estudios acerca de los efectos en la gestión pública de un bajo o alto perfil educativo de los funcionarios o servidores públicos son importantes, en Colombia no tomaron mucha fuerza hasta años recientes cuando se empezó a indagar por la relación entre altos perfiles educativos y mejoras en la gestión. Particularmente, en lo referente a incrementar las capacidades de entendimiento de las normas e instrumentos técnicos y administrativos.

A pesar de la falta de evidencia, el nivel educativo fue utilizado por los contradictores de los pequeños municipios para continuar sus ataques políticos a favor de la supresión de éstos. Sin embargo, sus defensores argumentaban que: "[el Estado] intenta desarrollar el criterio según el cual el municipio colombiano ha de transformarse en el factor primordial del desarrollo y de la cohesión social de la nación colombiana, elemento propulsor del crecimiento económico y cultural, y soporte fundamental de la organización política y administrativa del país" (U. Externado, 2003a: 25). Adicionalmente, los políticos locales reconocían la importancia del municipio en el desarrollo, incluyendo a todos los actores y agentes locales que inciden en la toma de decisiones con respecto al territorio (U. Externado, 2003b: 18). Pero, este argumento sería utilizado por los contradictores de los municipios, en tanto en el mapa de los actores locales, estaban los actores ilegales que influenciaron o constriñeron las políticas públicas y el desarrollo regional y local.

Uno de los elementos más criticados por algunos analistas del tema municipal fue la categorización de los municipios, no sólo porque no reflejaba el espíritu constitucional de flexibilizar competencias sino por desconocer sus capacidades financieras (U. Externado, 2003a: 30). Para solucionar esto, se propuso el desarrollo del artículo 320 de la Constitución Política de 1991, de tal manera que permita distribuir a los municipios competencias según su población y capacidad económica, al tiempo que no se categorizara según la población, sino sobre otras variables como la situación geográfica o -tal como lo señala la ley- por aspectos relacionados con *distinto régimen para su organización y gobierno*. Sin embargo, las variables que se tienen en cuenta para dicha categorización nunca fueron revisadas.

Otro de los males municipales, especialmente para los más pobres, pequeños y alejados de los grandes centros urbanos, ha sido la violencia. En muchos casos se los ha denominado como *escondites de bandidos y terroristas* debido a la inseguridad permanente en que se encuentran, originado por la poca presencia estatal y la insuficiente o débil institucionalidad que les

llega. A este respecto el ponente José Eduardo Gómez Figueredo, menciona como variables a considerar: la ubicación geográfica, las particularidades topográficas y las vías de acceso (U. Externado, 2003a: 58).

En cuanto a la asistencia técnica que entrega el gobierno nacional y los gobiernos departamentales, ésta se evalúa como "paquetes de estrategias, metodologías e instrumentos que deben ser aplicados en los territorios", aunque estos "programas de asistencia técnica hasta ahora diseñados y ejecutados no han reconocido la heterogeneidad territorial" (U. Externado, 2003a: 60-61). Esto dificulta la labor de los municipios, los cuales en última instancia son los responsables de su aplicación, y la de los departamentos, particularmente porque son corresponsables directos de la asistencia técnica. Así mismo, estas estrategias e instrumentos deberían estar acorde con las especificidades territoriales y poblacionales, así como con las demandas[5] del ente local, para que cumplan con sus objetivos superiores: mejorar la capacidad de respuesta de los municipios en cuanto a sus responsabilidades en el marco de sus competencias.

Parece ser que, a pesar de los numerosos cuestionamientos a la figura municipal, especialmente a los más pobres, existe un consenso generalizado entre sus defensores de las ventajas de éstos para la democracia y el fortalecimiento de la institucionalidad. Al respecto el profesor Álvaro Navas Patrón exponía entre las ventajas: la *proximidad, conocimiento mutuo de los ciudadanos, fuertes capacidades de control ciudadano, condiciones adecuadas para la participación democrática, formulación e integración de demandas colectivas y asignación equitativa de recursos* (U. Externado, 2003a).

5. Cuando la asistencia técnica se presta desde la demanda se garantiza efectividad por parte del ente oferente, así como la satisfacción del ente que los demanda en tanto seguramente los resultados estarán acorde con lo solicitado. Además, de esta manera se fortalece la autonomía de los entes locales, quienes en última instancia deciden qué necesitan y no sólo reciben asesorías que tal vez no requieran, lo cual sin duda racionaliza el gasto de los entes prestadores y mejorar la eficiencia de los mismos.

3. RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES Y GOBERNANZA MULTINIVEL: ELEMENTOS TEÓRICOS PARA UNA LECTURA DE LAS RELACIONES ENTRE NIVELES DE GOBIERNO

Las Relaciones Intergubernamentales (RIG) y la Gobernanza Multinivel (GMN) son enfoques teóricos que permiten entender las relaciones entre niveles de gobierno en todas sus dimensiones, así como sus mecanismos de coordinación y articulación. El primero permite el estudio de las relaciones intergubernamentales desde una perspectiva oficialista, examinando aspectos como: competencias, normatividad, rol de los partidos políticos, burocracia e instrumentos de relacionamiento, tal como lo exponen Wright (1997), Méndez (1997) y Jordana (2002a y 2002b). El segundo permite el estudio de las relaciones multinivel desde la manera como los actores las construyen, por lo que no se centra sólo en los marcos jurídicos e institucionales impuestos desde arriba, tal como lo sostienen Peters y Pierre (2002 y 2005), Kooiman (2005), Rhodes (1996) y Stoker (1998).

Las RIG son definidas como "el conjunto de nexos e intercambios emergentes de la interrelación entre los distintos niveles de gobierno, instancias en las que se determinan políticas y estrategias generales de desarrollo en circunscripciones territoriales determinadas" (Arandia, 2002: 10). Este concepto constituye dos dimensiones. En primer lugar, las relaciones se establecen entre distintas instancias u órdenes territoriales de gobierno que involucran entidades políticas con cierta autonomía, dando lugar a relaciones jerárquicas y asimétricas. En segundo lugar, las relaciones no sólo se dan entre órdenes distintos de gobierno sino también entre entidades gubernamentales del mismo nivel territorial.

Las RIG pueden analizarse, según Wright (1997), desde tres modelos principales. El modelo de autoridad coordinada, caracterizado por una separación clara de los límites entre los diferentes niveles de gobierno, particularmente del nivel intermedio y del nacional. Las relaciones multinivel son independientes, ya que responden a la autonomía que cada gobierno tiene con respecto a otros, por lo que cada nivel gobierna según su poder.

El modelo de autoridad inclusiva, caracterizado por relaciones dependientes y jerárquicas, en donde el nivel inferior depende del intermedio y éste a su vez del nivel nacional. La pauta de autoridad en este modelo va –por lo general- en el sentido de arriba hacia abajo, y la ampliación de poder de uno de los niveles resulta en una reducción de los demás o en una ampliación generalizada. Este modelo sugiere relaciones esencialmente jerárquicas, implicando que el gobierno nacional es el máximo tomador de decisiones

y los niveles inferiores son los operadores de las políticas públicas. "A la pregunta de quién gobierna, este modelo nos da una respuesta inequívoca: el gobierno nacional" (Wright, 1997: 111).

El modelo de autoridad superpuesta se caracteriza por presentar una autoridad traslapante, una relación interdependiente y negociada. En este modelo existen operaciones gubernamentales que incluyen la participación simultánea de los tres niveles de gobierno (nacional, intermedio y local). También existe autonomía para decisiones que sólo le competen a un determinado nivel y limitaciones de poder, por lo que es necesario recurrir a la negociación para el desarrollo de algunas funciones u operaciones.

Las RIG presentan dos tipos de canales de relacionamiento: formal e informal. Los canales formales son los "diversos mecanismos y procedimientos que definen la forma en que se configuran los procesos de toma de decisiones, sean éstas conjuntas o no que se institucionalizan a través de normas legales de orden general y reglamentos internos específicos que regulan el funcionamiento de los diferentes órganos políticos y de administración del Estado" (Arandia, 2002: 12). Se trata pues de la formalización de las relaciones multinivel mediante procedimientos de asignación, coordinación, delegación y decisiones institucionalizadas sobre recursos, competencias, políticas sectoriales, distribución de poder, entre otros. Por su parte, los canales no formales "se materializan en la coordinación informal entre los representantes y responsables de los distintos niveles de gobierno a través de sus partidos políticos y, finalmente, los efectos emergentes producidos por la creación de redes intergubernamentales entre las comunidades de profesionales que dirigen y gestionan las políticas públicas descentralizadas" (Arandia, 2002: 12). Ahora bien, Jordana (2002b) plantea que las reglas electorales y los partidos políticos harían parte de los arreglos formales e institucionales; mientras que los arreglos denominados de carácter "informal", conformados por profesionales, representantes políticos y otros actores del sistema, se mantendrían dentro de la dimensión informal.

Por otra parte, la GMN se refiere a la interdependencia entre actores y a la flexibilidad para el establecimiento y análisis de nuevas formas de gobierno y de relacionamiento entre los diferentes niveles gubernamentales. Morata (2004) la considera "…un ente político caracterizado por la dispersión de la autoridad entre los distintos niveles de gobernanza y entre los actores, en el cual se observan variaciones significativas en función del sector de intervención" (p. 36). La clave de esta definición es la referencia a la dispersión de la autoridad, no en los niveles de gobierno definidas por competencias sino en las instancias de gobernanza creadas a través de la colaboración, coordinación y cooperación. Esto hace que la esencia de la GMN esté en:

i) la existencia de competencias solapadas entre diferentes niveles de gobierno, y ii) la interacción de actores políticos en esos diferentes niveles de gobierno (Hooghe y Marks, 2004). La GMN proporciona instrumentos para expandir las relaciones intergubernamentales más allá de los vínculos formales creados por la asignación de competencias.

Adicionalmente, la GMN hace referencia a una estructura diferente porque sostiene que el Estado no es monopolizador de las decisiones políticas, aunque el nivel nacional siga reservándose algunas decisiones como las relacionadas con el uso de la violencia, la fuerza pública y otras relacionadas con la política fiscal. Más bien, se caracteriza por ser un sistema de competencias compartidas en la toma de decisiones y elaboración de políticas públicas, donde los actores de los diferentes niveles territoriales no responden a lógicas monopolizadoras de los funcionarios estatales. En segundo lugar, la principal repercusión de la elaboración colectiva de las decisiones por parte del Estado es la pérdida significativa de control individual, al distribuirse el poder en los actores participantes del proceso. Así, Hooghe y Marks (2004) entienden que las redes políticas y de funcionarios, que conforman las arenas políticas, están interconectadas más que anidadas.

El análisis de los gobiernos desde la gobernanza considera los siguientes elementos: En primer lugar, "la estructura del gobierno está fragmentada, con un laberinto de instituciones y organizaciones" (Stoker, 1998: 3), en las que las agencias gubernamentales y centralizadoras, no logran aprehender la compleja realidad del sistema político. En segundo lugar, a pesar de los esfuerzos del nivel nacional por centralizar el poder, en la práctica, "hay muchos centros y diversos vínculos entre muchos órganos de gobierno en los planos local, regional, nacional y supranacional" (Stoker, 1998: 3). En tercer lugar, el aumento de la participación de los sectores privados y voluntarios en la prestación de servicios y su interés por problemas públicos y el accionar del estado. Así mismo, la gobernanza reconoce que no hay una organización que domine el proceso de intercambio, aunque pueda liderar ciertos asuntos inherentes a él. El hecho de que una agencia gubernamental de nivel nacional, regional o local trate de imponer su autoridad, provocaría tensiones entre los demás participantes del proceso. De ahí, que gobernar dentro de la perspectiva de gobernanza se traduce en un proceso interactivo en el cual ninguno de los participantes tiene el suficiente conocimiento, recursos o capacidad para imponerse sobre los demás. Sin embargo, es común observar en la realidad que en las "relaciones entre las autoridades centrales y las locales [se presenten acusaciones] de centralismo y apareciese aunada a una preocupación por la falta de coordinación" (Stoker, 1998: 7).

Los elementos teóricos que proporcionan estos dos enfoques permiten enfatizar en los factores que han originado que en el marco de las relaciones entre los niveles de gobierno en Colombia, los municipios hayan adquirido tal primacía, la cual ha sido reforzada tanto desde la normativa como desde prácticas formales como informales. Así, por ejemplo, las reformas normativas que redefinieron el papel de gobernadores y alcaldes, ganando ambos protagonismo en las relaciones intergubernamentales: los alcaldes pudieron relacionarse directamente con el nivel nacional sin intermediación del nivel intermedio, los gobernadores, porque dejaron de ser agentes del Presidente.

En la práctica se observó una redistribución del poder territorial, así como la aparición de nuevos actores protagonistas en la distribución de dicho poder, producto de cambios estructurales que dieron forma a una nueva institucionalidad y, por lo tanto, a nuevas formas de relacionamiento entre los niveles de gobierno. En este sentido, los alcaldes entendieron su papel autónomo y la indiferencia de la intermediación del departamento para cumplir sus funciones, lo que produjo la tensión y desorientación del departamento.

4. EFECTO DE LA PRIMACÍA MUNICIPALISTA EN LAS RELACIONES ENTRE NIVELES DE GOBIERNO EN COLOMBIA EN EL MARCO DEL PROCESO DESCENTRALIZADOR

Una de las principales manifestaciones en el marco de la descentralización colombiana fue la promoción intencionada y sistemática de la municipalidad por el gobierno nacional. Si bien la primacía por los municipios venía desde la formulación de la Ley 4 de 1913, el gobierno nacional, entre 1986 y 1994, priorizó el fortalecimiento de la autonomía municipal mediante el afianzamiento de las relaciones directas, pero jerárquicas con este nivel de gobierno. Esto, inclusive a costa del cuestionamiento del papel de intermediación del departamento, lo que durante algún tiempo pudo inscribirse en el modelo de autoridad inclusiva para las relaciones multinivel.

Por ejemplo, durante la década de 1980 el gobierno central propuso una nueva forma de gobernar buscando el mejoramiento de la relación Estado-sociedad, mediante la participación ciudadana en la gestión pública. Para ello, delegó en los municipios las acciones que permitirían la participación ciudadana, pero no estableció funciones similares para el departamento (DNP, 1986); evidenciando la materialización de dicha estrategia sin ningu-

na intermediación. Esto, evidenció la marginación del departamento en la prestación de servicios públicos, los cuales ahora serían prestados por el nivel municipal con sus propios recursos financieros y con la coordinación y apoyo técnico del nivel nacional y no del departamental, como era lo usual.

4.1 LA VISIÓN DEL MUNICIPIO EN LOS PLANES NACIONALES DE DESARROLLO

El derrotero de esta estrategia se expuso en los diferentes planes de desarrollo del gobierno nacional. Así, en el Plan Nacional de Desarrollo "Cambio con equidad" de la administración de Belisario Betancur (entre 1983 y 1986) quedó explícito que aunque la principal forma de relacionamiento del gobierno central con los gobiernos subnacionales sería jerárquica, habría un especial fortalecimiento del nivel municipal para el logro de la modernización institucional y el afianzamiento de la democracia, de modo tal que los municipios serían los "guardianes de las acciones del Estado" (DNP, 1983: 9). De esta manera, se formularon programas para coordinar las relaciones gubernamentales como el Programa de Desarrollo Rural Integrado (PRI), el Plan de Alimentación Nacional (PAN), el IDEMA, la Caja Agraria, el Fondo Financiero Agropecuario, el Plan Nacional de Rehabilitación (PNR), el Programa Camina y el Programa de Integración de Servicios y Participación de la Comunidad, entre otros.

Aunque para ese período el gobierno nacional cuestionaba a los niveles intermedio y local por su insuficiencia para generar recursos propios y el aumento de sus gastos de funcionamiento, especialmente en los sectores de salud y educación, propuso el fortalecimiento de los impuestos territoriales para garantizar la descentralización efectiva y la autonomía de los gobiernos subnacionales. Para ello se creó la Ley 14 de 1983, con la cual se dio a los municipios rentas dinámicas.

Para el período 1986-1989, durante la administración de Virgilio Barco con su Plan Nacional de Desarrollo "Plan de economía social", se mantuvieron y promovieron relaciones intergubernamentales del tipo jerárquicas desde la conducción de la política económica. Además, propuso un cambio político caracterizado por una nueva forma de gobernar en la que: i) los partidos políticos asumirían responsabilidades definidas frente al programa de gobierno escogido popularmente en la elección presidencial, así mismo los partidos de oposición al gobierno participarían en la toma de decisiones, lo cual incrementaría la democracia; ii) la autonomía política de los municipios incrementaría

su injerencia en la toma de decisiones locales; iii) la ampliación de la autonomía económica se haría mediante el incremento de recursos; iv) el aprovechamiento del cambio en las relaciones de poder en los diferentes niveles de gobierno, derivados de la descentralización, mejorarían la prestación de servicios y la satisfacción de las necesidades de la población; y, v) se permitiría el control ciudadano en la gestión local (Cf. DNP, 1986).

Para llevar a cabo la estrategia de participación ciudadana en la gestión pública, el gobierno central delegó en los municipios las acciones que permitirían la participación ciudadana, pero no estableció funciones similares para el departamento (Cf. DNP, 1987: 21); lo que evidenció que la materialización de dicha estrategia fuera mediante la relación directa entre la nación y el municipio, sin intermediación. Nuevamente, se evidenció la marginación del departamento, ya que con la descentralización de algunos servicios públicos como la salud, la toma de decisiones para solucionar problemas del sector era potestad sólo de los municipios, quienes contaban con el apoyo técnico desde el nivel nacional y no del departamental. Sectores como la vivienda, cultura, generación de empleo, agricultura y seguridad mantuvieron coordinación y prestación directa por parte del gobierno nacional, aunque se dejó la puerta abierta a convenios con los municipios para su ejecución.

Con la administración de César Gaviria (1990–1994) y su Plan Nacional de Desarrollo "La Revolución Pacífica", se introdujeron transformaciones institucionales como respuesta del contexto colombiano a las tendencias mundiales en el campo económico, particularmente a lo relacionado con la necesidad de un Estado eficiente, en todos sus niveles, desregulador de algunos sectores, pero capaz de mejorar su relación con la sociedad. Así, además de la reorganización de los tres niveles de gobierno, era necesario trasladar al sector privado aquellas funciones que éste hacia mejor y de manera eficiente, o aquellas no le competían a estos niveles territoriales (Cf. DNP, 1991: 10).

En cuanto a las funciones de los entes territoriales, el Plan argumentó que la prestación de servicios públicos era una responsabilidad pertinente para los municipios en tanto tenían la ventaja de ser el ente más cercano a los ciudadanos, con lo cual, nuevamente, se le daba un mayor protagonismo a este nivel de gobierno.

En resumen, el gobierno nacional promovió -desde la estructura formal y jerárquica, materializado mediante los planes de desarrollo- el

fortalecimiento de los municipios y propuso acciones para su empoderamiento y autonomía, dejando a los departamentos relegados. Esta subvaloración de los departamentos por parte de la nación fue un elemento importante de la crisis en las relaciones entre niveles de gobierno, ya que afianzó las relaciones directas entre la nación y los municipios y cuestionó el papel intermedio de los departamentos.

4.2 LA ELECCIÓN POPULAR DE ALCALDES

La primacía de los municipios se fortalecería aún más con la reforma que permitió la elección popular de alcaldes (Acto Legislativo 01 de 1986), causando la ruptura de la vieja relación departamento-municipios. Una de las metas a lograr era el mejoramiento de la relación Estado–sociedad mediante la elección directa de los gobernantes locales. A su vez, se esperaba minimizar las prácticas de los gamonales y caciques políticos en el nivel local y departamental.

Entre los argumentos principales que respaldaban la elección popular de alcaldes estaban: eliminar el clientelismo político al elegir directamente a los alcaldes y eliminar la figura decorativa del alcalde para volverse un verdadero gobernante del pueblo, gestor del progreso de las comunidades, y de la descentralización del poder político para obtener respaldo ciudadano, autoridad política, independencia y estabilidad en el cargo, todos éstos garantizados por la elección popular. Asimismo, disminuir el desgaste de tiempo y esfuerzo de los gobernadores -quienes pasan la mayor parte de su período posesionando y removiendo alcaldes-, garantizar un período fijo de gobierno de los alcaldes, fortalecer la democracia al permitir elecciones directas de alcaldes, promover la participación ciudadana y legitimar a los alcaldes y su función (Castro, 1986: 19).

Antes de que la normativa colombiana especificara el período de gobierno para los alcaldes y gobernadores, la permanencia de éstos en el poder era incierta, ya que dependía de los intereses del Presidente. Sin embargo, según un estudio del Departamento Nacional de Planeación, el tiempo promedio de alcaldes y gobernadores para los últimos 30 años en Colombia era de 6 meses para los alcaldes y 9 meses para los gobernadores (Castro, 1986: 20). Esto, no sólo demostraba la inestabilidad política de estos cargos en el país sino el efecto que tenía sobre el cumplimiento de funciones y responsabilidades del ente territorial para con sus habitantes. Uno de los aspectos más importantes que se pretendía generar con la

elección popular de alcaldes, era el mejoramiento de la relación Estado-sociedad a través de la participación de los ciudadanos en la elección directa de sus gobernantes locales. Además de decidir quién sería su alcalde, los ciudadanos también podrían destituirlo. Así se indicó en el artículo 6 del Acto Legislativo 01 de 1986, otorgándole poder a los ciudadanos para tomar decisiones directas por medio del mecanismo de participación ciudadana como la revocatoria del mandato.

Se esperaba pues el ascenso de un "nuevo" municipio: más fuerte. Este nuevo alcalde, elegido popularmente, ahora con nuevas funciones y responsabilidades a cumplir, muy pronto se enfrentaría a un nuevo municipio, autónomo, descentralizado, con nuevas competencias, con un nuevo concejo y con nuevo presupuesto. Este nuevo municipio, se enfrentaba a un viejo departamento, que a pesar de los cambios en sus funciones y competencias, quedaba rezagado en cuanto a la elección popular de sus gobernadores y en mantener el mismo tipo de relaciones jerárquicas y subordinadas al gobierno central.

Este nuevo alcalde, ahora más cercano a la comunidad, tendría entre sus funciones tramitar los recursos y proyectos ante el nivel intermedio y nacional. Es decir, se convertiría en un alcalde-representante de la comunidad que se enfrentaría a instancias superiores, que cuentan con los recursos suficientes para promover el desarrollo de las localidades. Sin embargo, se mantuvo el patrón clásico de relaciones intergubernamentales del tipo centralistas, así como redes clientelares de políticos que encontraban en la tenencia de recursos una oportunidad para adquirir favores políticos. Este tipo de relaciones mantuvieron el modelo propuesto de las RIG, ya que se tuvo un alcalde que si bien era elegido popularmente, se relacionaba jerárquicamente con los niveles de gobierno superiores.

Al nuevo alcalde le interesará que la nación y el departamento desarrollen obras y realicen inversiones en su localidad. De ahí la necesidad constante de mantener buenas relaciones, acuerdos y convenios con los demás niveles de gobierno. "El alcalde elegido es mandatario del pueblo, tiene un compromiso con el pueblo, y no puede permitir que por sus malas relaciones con los poderes superiores, la comunidad lo sindique de que por su culpa no llegan ni la inversión ni los servicios de la nación y del departamento" (Castro, 1986: 52).

Sin embargo, estas buenas relaciones con los departamentos siguieron siendo condicionadas por la necesidad de inversión y desarrollo de los

municipios, porque sectorialmente, los gobernadores tenían mayor poder de decisión con respecto al monto de inversiones que se dirigirían a determinados municipios. Desde el punto de vista de la democracia y la autonomía territorial, cada uno de los municipios tuvo en su alcalde a un gobernante direccionando su localidad según sus conocimientos y capacidades administrativas y técnicas. Y a pesar de que dichos lineamientos provenían desde el nivel central, en lo local, se evidenciarían tantas diferencias como gobernantes locales, lo que incidió en una multiplicidad de formas de relacionamiento multinivel.

4.3 UN NUEVO MARCO NORMATIVO

La Constitución Política de 1991 representó el más importante cambio de las reglas del juego y del marco institucional colombiano: mantuvo el número de niveles de gobierno y definió a cada uno como autónomo con respecto a los demás, significando una ampliación de poder para la toma de decisiones de los entes territoriales. Además, exhibió al municipio como la unidad territorial por excelencia desde el ámbito político-administrativo y permitió la creación de otros entes territoriales, como las regiones y provincias, las cuales se reglamentaron 20 años después.

Las relaciones multinivel que la Constitución fomentó mantenían los supuestos de autonomía y responsabilidades definidas. Aún así, fijó relaciones de vigilancia, control y mantenimiento de la cadena de mando. Esto creó confusión, pues mientras los municipios ostentaban autonomía, eran supervisados y controlados por los niveles superiores.

Otra reforma importante fue la elección popular de gobernadores, consagrada en la Constitución Política y con miras a reducir el clientelismo político para este nivel de gobierno. El gobernador dejó de ser el agente del Presidente en términos políticos y dejó de ser el jefe de los alcaldes, lo que implicó la necesidad de desarrollar relaciones de cooperación entre estos niveles de gobierno. Pero, las funciones aún difusas para los departamentos no permitían relaciones cooperativas entre estos y los municipios.

Adicionalmente, entre 1993 y 1994 surgieron leyes que regulaban las funciones y competencias de los entes territoriales. En primer lugar, la Ley 60 de 1993 reglamentó las competencias en el marco del Situado Fiscal, para obligar al cumplimiento -por parte de los municipios- de

una serie de funciones delegadas de los niveles central e intermedio, pero manteniendo la estructura jerárquica de intervención. Y a pesar de la proclamación, en esta Ley de autonomía municipal se advierte una subordinación implícita desde la certificación de municipios para la prestación de los servicios de salud y educación. Esto significó, por un lado, la limitación de la autonomía de los municipios no certificados para administrar los recursos del Situado Fiscal; por otro lado, el control y vigilancia del Departamento sobre estos municipios para evitar despilfarros, corrupción y clientelismos. Entonces, aunque la Ley 60 trató de organizar el funcionamiento de los entes territoriales, en la práctica generó cuestionamientos y "recelos" al introducir la dependencia del nivel local con respecto al nivel intermedio, debido al requisito de certificación.

Esta ley le permitía a los departamentos mantener su papel de intermediación entre la nación y los municipios al asignarle funciones de coordinación y asesoramiento al nivel local. Esto produjo una interpretación equívoca porque se entendía que dicha intermediación era necesaria para todas las relaciones que el municipio establecía con la nación, provocando el cuestionamiento, esta vez, desde el nivel local.

En segundo lugar, la Ley 105 de 1993 reglamentó las competencias en relación a la infraestructura vial y la planeación del sector transporte. Con el traslado al departamento de la responsabilidad vial -tanto del nivel superior como inferior, con el propósito de integrar la infraestructura de transporte- se le entregaron responsabilidades, recursos y poder de coordinación jerárquica. En este sentido, los municipios se ven obligados a depender de los departamentos en lo referente a la infraestructura vial, lo que implica negociación, coordinación o subordinación, dependiendo de variables políticas como la filiación partidista, entre otras.

En tercer lugar, la Ley 136 de 1994 reglamentó la modernización y funcionamiento de los entes municipales. En ella se redefine al municipio como la entidad territorial fundamental, cuya finalidad es el mejoramiento de la calidad de vida de la población en su respectivo territorio. Esta Ley obligó a los municipios a priorizar y ejecutar su desarrollo. Sin embargo, fomenta relaciones jerárquicas ya que la planeación del desarrollo debe cumplirse en concurrencia y coordinación con el departamento y la nación.

En cuarto lugar está la Ley 152 de 1994 que reglamentó los planes de desarrollo de los entes territoriales. En ésta se establecieron no sólo los

procedimientos y mecanismos para la elaboración de los planes de desarrollo, de los gobiernos territoriales y de los organismos públicos, sino la concurrencia, subsidiariedad y complementariedad como sus principios rectores. Esto implicó el mantenimiento de relaciones jerárquicas en la elaboración de los planes de desarrollo locales y su armonización con el departamental y nacional, a pesar del principio de autonomía.

Todas esas reformas permitieron concluir que uno de los aspectos que más influyó en la crisis de las relaciones multinivel fue el cambio en la normativa que regulaba las funciones y competencias de los municipios y departamentos. Esta normativa fragmentó la función de planeación e individualizó la gestión de los municipios, lo que aniquiló en buena parte el rol de los departamentos y la gestión que éstos hacían directamente en los municipios, convirtiéndolos en meras de agencias de coordinación. Asimismo, a pesar del discurso acerca del respeto por la autonomía de los entes territoriales, en la práctica, dichas normas proveían herramientas e instrumentos de gestión jerárquicos, con los cuales las relaciones intergubernamentales también obtuvieron la misma connotación.

4.3.1 EFECTOS PRODUCTO DE CAMBIOS NORMATIVOS EN MATERIA FISCAL

La formulación de leyes que priorizaban la racionalización del gasto público se argumentaba desde la necesidad de fortalecer a los entes territoriales desde la política fiscal. Las leyes crearon nuevas funciones a los departamentos y condicionaron la administración de los recursos de las transferencias de los municipios no certificados. Muestra de ello, fue la Ley 344 de 1996 que consideraba las medidas necesarias para la racionalización y disminución del gasto público con el propósito de garantizar el financiamiento de los entes territoriales y la reasignación de los recursos hacia aquellos sectores con déficit. Su efecto para los departamentos fue la reducción de su planta de funcionarios, afectando su accionar, especialmente la prestación de servicios de asesorías y asistencia técnica a los municipios. Además de esto, esta ley obligaba a los municipios a certificar sus finanzas para acceder a transferencias del gobierno nacional.

Pero una de las leyes que más afectaría las relaciones multinivel sería la Ley 617 de 2000. Ésta tenía como objetivo fortalecer la descentralización y la racionalización del gasto público nacional, afectado por la crisis fiscal de finales de la década de 1990. La propuesta de saneamiento

fiscal para los entes territoriales que esta ley defendía estuvo sustentada en la financiación de gastos de funcionamiento con ingresos corrientes de libre destinación y con inversión pública autónoma. Esto implicó establecer un valor máximo de los gastos de funcionamiento en proporción a los ingresos corrientes de libre destinación; el recorte de los gastos de funcionamiento para aquellos entes territoriales que no alcanzaban a cubrir dichos gastos, aún con la financiación; y el control de los gastos de personal, al limitar su crecimiento anual con respecto a la meta de inflación.

Aunque esta ley golpeaba a los municipios, sin duda fue letal para los departamentos porque les prohibía transferir recursos a empresas territoriales de licores, loterías, prestadoras de servicios de salud y de naturaleza financiera, siendo la gran mayoría de ellas sus activos más importantes. La ley ordenó la liquidación de estas cuando generaran pérdidas por tres años consecutivos. Esta prohibición facilitó la privatización de empresas públicas argumentando ineficiencia.

En 2001, la Ley 715 condicionó la administración de los recursos de los municipios a una certificación que otorga el respectivo departamento, según criterios establecidos por la nación. Los municipios certificados reciben directamente la transferencia de los recursos, mientras que los municipios no certificados lo hacen por intermedio del departamento, como su administrador. Esto podría traducirse como una limitación de la autonomía del nivel local y una dependencia del nivel intermedio. Además, representó más funciones para los departamentos porque -con respecto a los municipios no certificados- debieron dirigir, planificar y prestar el servicio educativo y de salud, administrar los recursos, cofinanciar en caso de ser necesario, evaluar desempeño y vigilar el sector educativo y de salud en su jurisdicción, al tiempo que se les adicionó la función de certificar a los municipios.

Por su parte, el Decreto 1188 de 2003 reglamentó los procedimientos para la coordinación de funciones administrativas entre niveles de gobierno. Este decreto ordenó como función del gobernador el establecimiento de relaciones con las diferentes entidades territoriales asentadas en el departamento y con los municipios, para monitorear y complementar la gestión de éstos, especialmente en lo relacionado con los servicios públicos. Adicionalmente, explicitó que el nivel intermedio debe armonizar las relaciones entre los niveles gubernamentales colombianos, los cuales son jerárquicos escalonados. Esto es, inicialmente se coordina el nivel central con el intermedio en relación a la

aplicación de políticas sectoriales a cargo del nivel intermedio, luego éste se encargará de hacer lo propio con el nivel local, lo que el decreto denomina segunda instancia.

La Ley 819 de 2003 establece el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP) para los municipios y departamentos con el objetivo de garantizar su sostenibilidad financiera, al evaluar su capacidad de inversión para la ejecución de programas y proyectos. Particularmente, esta ley obliga a los departamentos y municipios de categoría especial 1 y 2 a garantizar la sostenibilidad de sus deudas mediante el establecimiento de metas de superávit primario, fijadas por el Consejo Superior de Política Fiscal o por la secretaría de hacienda correspondiente, y aprobadas por los consejos de gobierno. Se trata pues, de una regulación del gasto público de todos los niveles territoriales, obligándolos a evaluar el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo que regule gastos o beneficios tributarios, con el fin de contemplarlos dentro de las cuentas gubernamentales.

Así mismo, esta ley estableció que el presupuesto de los entes territoriales debía sujetarse al MFMP, de manera que las apropiaciones presupuestales aprobadas por las asambleas y concejos pudieran ejecutarse en la vigencia fiscal correspondiente, obligando a los gobiernos subnacionales a tener disciplina fiscal. También reguló las vigencias futuras, condicionándolas al cumplimiento de varios requisitos, entre ellos, prohibir comprometerlas en el último año del período de gobierno; reduciendo así prácticas corruptas y clientelistas y la afectación de la contienda electoral.

Finalmente, la Ley 1176 de 2007 desagregó el componente de participación de propósito general e introdujo el sector de agua potable y saneamiento básico, al cual le asigna un 5,4% de los recursos del Sistema General de Participaciones. Eso significó la reestructuración de las funciones del departamento para cumplir con el principio de concurrencia en la prestación de servicios públicos relacionados con el agua potable y con el saneamiento básico; pero mantuvo la administración de recursos destinados para este fin de los municipios no certificados.

Entonces, el período comprendido entre 1998-2004 es considerado como el de profundización de la descentralización, en el cual el componente fiscal se caracterizó por reformas al sistema de participaciones, a las finanzas territoriales y a las responsabilidades fiscales. Se trató de un reacomodamiento del marco jurídico para garantizar la sostenibilidad

fiscal de los gobiernos subnacionales, sustentado desde la necesidad de fortalecer a los entes territoriales desde la política fiscal. Sin embargo, estas crearon nuevas funciones a los departamentos y condicionaron la administración de los recursos de las transferencias de los municipios no certificados.

4.4 ADAPTACIÓN INSTITUCIONAL MUNICIPAL: NUEVOS INSTRUMENTOS DE GOBIERNO Y MECANISMOS DE COORDINACIÓN

La asignación de nuevas funciones, provenientes de la Ley 152, obligó la adaptación de las oficinas de planeación de departamentos y municipios. Uno de los retos más urgentes para los departamentos fue la homogenización de la metodología para elaborar y evaluar los planes de desarrollo de los municipios a su cargo. Entonces fue necesario el diseño de metodologías y capacitaciones a los funcionarios municipales, según las exigencias normativas.

Dicha homogenización permitió un mejor y más rápido control y evaluación de los planes municipales, con lo que tanto departamentos como municipios salieron ganadores: los municipios, porque redujeron tiempo en diseñar y aplicar sus propias metodologías ya que ahora lo solicitaban directamente al departamento; y el departamento, porque le significó estrechar relaciones con los municipios, inclusive del tipo jerárquicas.

A pesar de los esfuerzos, las tensiones entre los departamentos y los municipios se profundizaron. Los municipios tuvieron más competencias definidas, pero acompañadas de baja capacidad de gestión; mientras que los departamentos reducían su tamaño para tener una dirección y actuación más ágil y rápida. La baja capacidad de gestión municipal no sólo involucró los deficientes esquemas administrativos sino la defectuosa formación de personal que ejercía dichas funciones, la escasa planeación y las falencias en el manejo del presupuesto. En este punto, los municipios debían mejorar sus sistemas de gestión pública, la eficiencia en las funciones de su competencia, la planeación y el manejo eficiente de su presupuesto autónomo. Esta situación planteó un reto a los departamentos: tenían a su cargo municipios con problemas y necesidades particulares, con ingresos y desarrollo desigual, mientras enfrentaban el adelgazamiento de las funciones y competencias acompañado de una ampliación de la participación de la sociedad civil y del sector privado.

El logro de este reto implicó el diseño de tres estrategias principales: i) cumplir con la política de seguridad y el orden público en coordinación con el Estado, los municipios y la comunidad; ii) desarrollar el sistema vial para facilitar la comunicación e integración a nivel interno y con otros departamentos, y así aprovechar las ventajas geoestratégicas; y iii) estructurar planes estratégicos guía en el largo plazo y coordinadores de esfuerzos sectoriales.

5. EL FUTURO DE LAS RELACIONES MULTINIVEL EN COLOMBIA

La Ley 1454 de 2011 o Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT) tiene por propósito organizar política y administrativamente el territorio colombiano desde la asignación clara de competencias en el marco del proceso de planeación y ordenación del territorio colombiano.

Desde los principios rectores que establece, se destacan: i) el de *Regionalización*, mediante el cual se promueven la creación de las Regiones de Planeación y Gestión y las Regiones Administrativas y de Planificación con miras a fortalecer la unidad nacional; ii) el de *Solidaridad y equidad territorial*, que fomenta relaciones multinivel basadas en la cooperación; iii) el de *Prospectiva*, que promueve la planeación de largo plazo; y iv) el de *Asociatividad*, que estimula la asociación entre entidades territoriales.

Este último no es nuevo, aunque si poco usado en Colombia. Promueve la asociatividad entre unidades gubernamentales de un mismo nivel, sobreviniendo así relaciones horizontales, cooperativas y coordinadas. Así, los municipios podrán asociarse con otros municipios de diferentes departamentos, aspecto no alcanzado con regulaciones normativas anteriores.

La ley también promueve la creación de provincias administrativas y de planificación. Una condición para constituir provincias está relacionada con el aspecto geográfico, ya que se requiere que los municipios que constituyan la provincia sean geográficamente contiguos. Y tiene también un aspecto limitante: el financiamiento. Al ser patrimonio independiente, sólo serían funcionales mientras tengan recursos para su sostenimiento, y este es un asunto que depende de la voluntad política de los gobernantes de turno para asociarse. Otro aspecto que pudiera limitar los esquemas asociativos se relaciona con el principio de *Economía y buen gobierno*, que garantizaría la autosostenibilidad económica y el saneamiento fiscal. Esto puede dificultar el logro de objetivos como la asociatividad, la cooperación y la creación de regiones.

Inclusive, la pretensión de asociación entre regiones económicamente desarrolladas con otras menos desarrolladas, podría incrementar la inequidad regional entre las regiones ricas y sostenibles fiscalmente y las pobres.

La ley también permite que el gobierno nacional focalice acciones en ciertos departamentos, concentrando su visión en aquellos con diferencias significativas y asignándoles competencias y funciones particulares, según sus capacidades.

Entre los principios del ejercicio de competencias a destacar se encuentran: el de *Coordinación*, que fomenta relaciones jerárquicas; y el de *Equilibro entre competencias y recursos*, que condiciona las funciones y competencias a la transferencia de recursos por parte del gobierno central. Además, los municipios serán titulares de competencias que no estén atribuidas al departamento o la nación, recuperando cierto protagonismo.

La LOOT pretende el fortalecimiento del proceso de planeación y ordenamiento territorial desde el mejoramiento y armonía de las relaciones multinivel en Colombia. Pretende el fortalecimiento del departamento como ente intermedio, dejando atrás los cuestionamientos sobre su papel. Esto podría convertirse en un avance para las relaciones multinivel, en tanto devuelve protagonismo a los departamentos y los pone, nuevamente, como un eslabón del desarrollo del país.

6. CONCLUSIONES

Las reformas descentralizadoras, entre las que se destaca el Acto Legislativo 01 de 1986, iniciaron una transformación profunda en el sistema político y electoral colombiano, particularmente en la forma de gobernar las entidades territoriales, creando un nuevo marco de relaciones entre niveles de gobierno, con un marco institucional que pretendía fortalecer la legitimidad del sistema al crear representantes locales frente a las instancias nacionales. Sin embargo, inicialmente se mantuvieron las condiciones del gobierno tradicional, así como la corrupción, el clientelismo, el gamonalismo, los favores o cuotas políticas, entre otros, dificultando desde un principio el cambio propuesto por la descentralización. Particularmente, los municipios iniciaron proceso de fortalecimiento de su democracia y autonomía territorial, al tener gobernantes dirigiendo su localidad según sus conocimientos y capacidades administrativas y técnicas. Así, a pesar

de considerar los lineamientos procedentes desde el nivel central, en lo local se evidenciarían tantas diferencias como gobernantes locales.

El proceso descentralizador colombiano intentó clarificar las funciones de cada uno de los niveles territoriales de forma que se mejorara la administración y el proceso de gobierno. A pesar de este intento, lo que se observó fue una desorientación del nivel intermedio, debido a las relaciones directas que estableció la nación con los municipios por un largo tiempo. Sin embargo, el protagonismo adquirido por los municipios no fue suficiente para que estos dejaran de ser cuestionados en relación con su capacidad para atender los problemas locales, la formulación de políticas públicas y su institucionalidad. Además, la normativa promulgada para regular la política fiscal se hizo de manera jerárquica y afectando las relaciones multinivel, ya que se ha limitado la autonomía territorial relacionada con la gestión y administración de los recursos y asuntos territoriales. Los requerimientos de saneamiento público y desempeño fiscal por parte del gobierno nacional sumado a los pocos ingresos que reciben los gobiernos subnacionales para ejercer sus funciones y responsabilidades, hizo que éstos redujeran no sólo su actuación, sino su liderazgo e innovación en la puesta en marcha de instrumentos de gobiernos eficientes, lo que a su vez reduce su capacidad institucional.

Desde el enfoque de las RIG se aprecia la existencia de relaciones multinivel bajo el modelo de *autoridad inclusiva*, especialmente para el período 1986-1994, durante el cual se observaron relaciones que excluyeron al nivel intermedio. En este sentido, a pesar del mantenimiento de relaciones jerárquicas entre la nación y los municipios, se fragmentaron las relaciones -inclusive del tipo jerárquicas- entre los departamentos y los municipios. El período 1995-2009, por su parte, muestra la existencia de relaciones multinivel de dos tipos: la existencia de relaciones más horizontales, con participación de nuevos actores e instrumentos de gobierno, más cercanas a relaciones del tipo gobernanza; así como el mantenimiento de relaciones jerárquicas provenientes de las nuevas regulaciones que, particularmente, en materia fiscal llegaban desde el nivel nacional.

El cuestionamiento del rol del departamento, las tensiones generadas por las regulaciones sobre competencias, funciones y política fiscal generaron, en la mayoría de estos, una adaptación. Sobresalen entonces, sus esfuerzos por mantener y estrechar, incluso desde la dependencia, las relaciones con los municipios desde capacitaciones y asistencia técnica. Resaltan también innovaciones en instrumentos de gobierno, alianzas y la entrada de nuevos actores en la gestión pública. Entonces, todos los

nuevos instrumentos de gobierno le permitieron a los departamentos entender su papel de intermediador, coordinador y articulador de acciones.

El marco normativo que surgió del proceso descentralizador y la Constitución Política de 1991 con sus posteriores reglamentaciones, mantenían la primacía de los municipios y defendían su autonomía. Adicionalmente, obligaron la adaptación de los departamentos al ajustar nuevamente sus funciones y su relación con los municipios. Ello generó una estrategia desde el nivel intermedio para aprovechar el condicionamiento de los recursos de los municipios no certificados para recobrar su rol de intermediario entre los municipios y la nación. Finalmente, todo este proceso le permite a los departamentos redescubrirse como entes con capacidades, poder y autonomía, pero con escasez de recursos económicos, lo que les obliga a innovar y a diseñar nuevos instrumentos de gobierno.

7. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Arandia, Iván. (2002). Descentralización y relaciones intergubernamentales en Bolivia. *Reflexión Política*, 4(8). Bucaramanga: Universidad Autónoma de Bucaramanga UNAB, p. 7-24.

Blanco, Ismael y Gomá, Ricard. (2003). La crisis del modelo de gobierno tradicional. Reflexiones en torno a la *governance* participativa y de proximidad. *Gestión y política pública*, 12(1), I Semestre de 2003. México D.F.: Centro de Investigación y Docencia Económicas -CIDE.

Castro, Jaime (1986). *Elección Popular de Alcaldes*. Segunda edición. Bogotá: Editorial Oveja Negra.

Congreso de la República de Colombia (1986). Acto Legislativo 01 del 9 de enero de 1986. Bogotá: Diario Oficial N° 37.304 del 10 de enero de 1986.

Congreso de la República de Colombia (2005). Constitución Política de Colombia 1991. Bogotá.

Congreso de la República de Colombia. Ley 60 de 1993. Bogotá: Diario Oficial, N° 40987, agosto 12 de 1993.

Congreso de la República de Colombia. Ley 105 del 30 de diciembre de 1993. Bogotá: Diario Oficial, N° 43.320.

Congreso de la República de Colombia. Ley 136 del 2 de junio de 1994. Bogotá: Diario Oficial, N° 41.377, junio 2 de 1994.

Congreso de la República de Colombia. Ley 152 del 15 de julio de 1994. Bogotá: Diario Oficial, N° 41.450, julio 15 de 1994.

Congreso de la República de Colombia. Ley 388 del 18 de julio de 1997. Bogotá: Diario Oficial, N° 43.091, julio 18 de 1997.

Congreso de la República de Colombia. Ley 617 del 6 de octubre de 2000. Bogotá: Diario Oficial, N° 44.188, octubre 9 de 2000.

Congreso de la República de Colombia. Ley 715 del 21 de diciembre de 2001. Bogotá: Diario Oficial, N° 44.654, diciembre de 2001.

Congreso de la República de Colombia. Ley 819 del 09 de julio de 2003. Bogotá: Diario Oficial, N° 45.243, julio de 2003.

Congreso de la República de Colombia. Ley 1176 del 27 de diciembre de 2007. Bogotá: Diario Oficial, N° 46.854, diciembre de 2007.

Congreso de la República de Colombia. Ley 1454 del 28 de junio de 2011. Bogotá: Diario Oficial, N° 48.115, junio de 2011.

Presidencia de la República de Colombia. Decreto 1188 del 12 de mayo de 2003. Bogotá: Diario Oficial N° 45.187, mayo de 2003.

Departamento Nacional de Planeación -DNP- (1991). Plan Nacional de Desarrollo "La revolución pacífica" 1990–1994. Tomado de: www.dnp.gov.co, Consultado en octubre de 2009.

Departamento Nacional de Planeación -DNP- (1987). Plan Nacional de Desarrollo "Plan de economía social" 1986–1989. Tomado de: www.dnp.gov.co, Consultado en octubre de 2009.

Departamento Nacional de Planeación -DNP- (1983). Plan Nacional de Desarrollo "Cambio con equidad" 1983–1986. Tomado de: www.dnp.gov.co, Consultado en octubre de 2009.

Hooghe, Liesbet y Marks, Gary. (2004). Gobernanza estatocéntrica y gobernanza multinivel. En: Morata, Francesc (Ed) (2004). *Gobernanza multinivel en la Unión Europea*. Valencia: Tirant lo Blanch.

Jolly, Jean. (2005a). Gobierno y gobernancia de los territorios, sectorialidad y territorialidad de las políticas públicas, *Revista Desafíos*, (12), 52-85.

Jolly, Jean. (2005b). Gobernabilidad territorial y descentralización en Colombia: ¿regir el territorio o gobernar los territorios? A propósito de la política pública de descentralización en Colombia entre 1982 y 2002. *Papel Político*, (18), 137-154.

Jordana, Jacint. (2002a). La influencia de las relaciones *intergubernamentales en los*

procesos de descentralización en América Latina. Instituto Interamericano de Desarrollo Social: Washington D.C. Consultado en el buscador Google en mayo de 2010.

Jordana, Jacint. (2002b). *Relaciones intergubernamentales y descentralización en América Latina. Casos de Argentina y Bolivia.* Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.

Kooiman, Jan. (2005). Gobernar en gobernanza. En: Cerrillo I Martínez, Agustí (Coord.) (2005). *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*. Madrid. Instituto Nacional de Administración Pública.

Lara, Rodrigo. (2004). Articulación de las relaciones entre la nación y las entidades territoriales: evolución y crisis del departamento como marco natural de desconcentración. Perspectiva comparada. *Revista Opera,* (2003-2004), 153-174.

Maldonado, Alberto. (2004). Los municipios de la "otra Colombia" en la política de descentralización. Balances de la situación y propuestas. *Revista Opera*, Vol 4 (4), 231-284.

Méndez, José. (1997). Estudio introductorio. Primera edición en español del libro *Para entender las relaciones intergubernamentale*s de Deil S. Wright. México, D.F., Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C., Universidad Autónoma de Colima y Fondo de Cultura Económica.

Morata, Francesc. (2004). Regiones y gobernanza multinivel en la Unión Europea. En: Morata, Francesc (Ed) (2004). *Gobernanza multinivel en la Unión Europea.* Valencia: Tirant lo Blanch.

Peters, Guy y Pierre, Jon. (2005). ¿Por qué ahora el interés por la gobernanza? En: Cerrillo, Agustí. (Coord.) (2005). *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia.* Madrid. Instituto Nacional de Administración Pública.

Peters, B. Guy y Pierre, Jon. (2002). La gobernanza en niveles múltiples: ¿un pacto fáustico? *Revista Foro Internacional*, 42(3), julio-septiembre. México D.F.: El Colegio de México.

Rhodes, R. A. (2005). La nueva gobernanza: gobernar sin gobierno. En: Cerrillo I Martínez, Agustí (Coord.) (2005). *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia.* Madrid. Instituto Nacional de Administración Pública.

Stoker, Gerry. (1998). El buen gobierno como teoría: cinco propuestas. *Revista Internacional de Ciencias Sociales*, 155, marzo de 1998. Artículo electrónico. Consultado en octubre de 2008 en http://www.unesco.org/issj/rics155/titlepage155.html.

Universidad del Externado. (2003a). *Problemática de los pequeños municipio en Colombia ¿Supresión o reforma?* Bogotá: Universidad del Externado.

Universidad del Externado. (2003b). *Crisis y futro de los departamentos en Colombia.* Bogotá: Universidad del Externado.

Visión Antioquia Siglo 21. (s.a.). *En el año 2020 Antioquia será la mejor esquina de América, justa, pacífica, educada, pujante y en armonía con la naturaleza.* Segunda edición. Medellín: Visión Antioquia Siglo 21.

Wright, Deil. (1997). *Para entender las relaciones intergubernamentales.* México, D.F., Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C., Universidad Autónoma de Colima y Fondo de Cultura Económica.