

# DESCENTRALIZACION Y MODERNIZACION DEL ESTADO EN COLOMBIA: BALANCE DE UNA EXPERIENCIA

Fabio E. Velásquez C.\*

*La descentralización, que en un primer momento constituyó una respuesta política al conflicto social, se ha convertido en un componente clave de la estrategia de reforma del Estado en Colombia. Considerada como uno de los cambios más importantes en la reciente historia política del país, no ha logrado aumentar la eficiencia y eficacia de la gestión local. Sin embargo, ha propiciado la construcción de un marco legal para la participación y ha incrementado la gobernabilidad de los entes subnacionales.*

---

\* Profesor Titular, Departamento de Ciencias Sociales, Universidad del Valle. Investigador de Foro Nacional por Colombia.

## **EL PROCESO Y SU CONTEXTO**

Colombia ha vivido en la última década una reforma descentralista considerada como una de las más audaces y avanzadas en el conjunto del continente latinoamericano, comparable en su alcance solamente al proceso desatado en Chile a comienzos de la década del ochenta (ABALOS, 1994) y al que ha venido experimentando Bolivia en los últimos años (PAREDES, 1995).

El proceso, iniciado en la década pasada, obedeció a dos órdenes de factores: de un lado, a un cambio en el entorno mundial signado, como lo señala Boisier (1990), por cuatro tendencias: en primer lugar, la revolución científica y tecnológica, que ha tenido profundos efectos en los procesos productivos: el reemplazo del modelo fordista, el quiebre del sindicalismo de gran escala, la preeminencia de los «insumos de conocimiento» y la presencia de estructuras industriales que incorporan procesos de deslocalización, desconcentración y descentralización.

En segundo lugar, la internacionalización de las operaciones de capital, con un doble impacto sobre la función del Estado: de un lado, la desnacionalización de los Estados centrales, determinados cada vez más por decisiones y racionalidades de orden supra-nacional. De otro, la desconfianza en el Estado como agente de desarrollo y bienestar social y como facilitador de las condiciones de reproducción del sistema económico.

La tercera tendencia se refiere a las crecientes demandas de la sociedad civil por mayor autonomía local y mayor participación en la toma de de-

cisiones. La autorrepresentación y el autogobierno aparecen como instrumentos necesarios y útiles para la solución de las necesidades cotidianas. Finalmente, la privatización de las actividades productivas y de servicios. Se postula que el contrato social característico del Estado de Bienestar ha perdido toda justificación y utilidad, lo que hace necesario un modelo alternativo que supere la deficiente calidad de la gestión pública y la irracionalidad en el uso de los recursos. La descentralización puede ser una vía a través de la cual se descarga a los entes centrales de ciertas responsabilidades y se entrega al sector privado la prestación de algunos servicios con una cierta garantía de eficiencia y calidad.

Este nuevo entorno internacional ha puesto de presente la insuficiencia de los modelos centralistas de organización estatal. El municipio aparece en ese contexto como un elemento cada vez más importante de la estructura político-administrativa de los países, como el centro de impulsión de políticas económicas y sociales y como órgano ejecutor o facilitador de procesos destinados a satisfacer demandas productivas y de calidad de vida de la población<sup>1</sup>.

Pero hay un segundo orden de factores, relativos a las condiciones internas del país, es decir, a las circunstancias sociopolíticas que abonaron el terreno para el impulso de las reformas descentralistas. El debate reciente se inició en Colombia hace aproximadamente dos décadas cuando el Presidente López Michelsen introdujo el tema de la administración territorial como parte de las discusiones que debería adelantar la Constituyente que propuso al país para reformar la Carta Política (VILLAR,

1986). De ahí en adelante, asuntos como la autonomía de los entes territoriales, las relaciones intergubernamentales (políticas y fiscales), el traslado de competencias a municipios y Departamentos, la eficiencia de la gestión local, la planificación territorial, etc. se convirtieron en focos del debate público y en objeto de reformas parciales.

Ese debate y las reformas subsecuentes no fueron sin embargo producto del capricho o de convicciones ideológicas de algunos gobernantes, de discusiones académicas de moda o de jugadas políticas fríamente calculadas, sino de una realidad efervescente que clamaba a gritos por una reforma de las instituciones políticas como único camino para distensionar al país.

En efecto, desde finales de la década del setenta el malestar de amplios sectores de la población venía aumentando en volumen e intensidad y se expresaba a través de una amplia gama de formas de protesta ciudadana (paros cívicos locales y regionales, tomas de edificios públicos, marchas, movilizaciones de diversa índole, etc.), que reflejaban el desencanto de los colombianos ante la incapacidad del Estado -fuertemente centralista e impregnado por la corrupción y el clientelismo- para responder suficientemente a sus demandas y aspiraciones. Los motivos de la protesta eran muy diversos: carencias de la población en materia de empleo, vivienda, infraestructura vial y de transporte, servicios públicos y equipamientos sociales; ausencia del Estado en regiones periféricas del país; autoritarismo del régimen en el tratamiento de los conflictos sociales; ausencia de mecanismos de participación ciudadana en la toma de decisiones; deslegi-



timación de los partidos como canales de expresión ciudadana; crisis de representatividad del sistema político, violencia, etc. (VELASQUEZ, 1986).

Se trataba de una crisis social y política cuya magnitud fue reconocida en 1985 por el propio Ministro de Gobierno cuando señaló sin ambages la necesidad de descentralizar el Estado a fin de evitar que la movilización y la protesta ciudadana se convirtieran en el corto plazo en factores de desestabilización institucional. Fue ese el argumento que convenció a una gran mayoría de los dirigentes políticos del país a aceptar el proceso de descentralización como una reforma necesaria e inaplazable.

Así pues, en un primer momento<sup>2</sup> la reforma descentralista constituyó una respuesta a la crisis política, una «válvula de escape» a la tensión social acumulada en el país y un mecanismo a través del cual la dirigencia de los partidos tradicionales pretendió retomar las riendas del poder político y recuperar una legitimidad propia y del régimen, en ese momento bastante desdibujada.

Ello explica por qué, a diferencia de lo que ocurrió en la mayor parte de países de América Latina, la reforma descentralista en Colombia incorporó desde un principio mecanismos de participación. Se trataba de reorganizar el Estado entregando com-

petencias y recursos a los municipios para ganar en eficiencia y eficacia y de modificar el régimen político en su base local mediante la apertura a la participación de los ciudadanos en las decisiones públicas. En ese sentido, la de 1986 fue una reforma esencialmente política, no solamente administrativa o fiscal.

La reforma Constitucional de 1991 fortaleció el proceso descentralista, realzando la importancia de la autonomía territorial, la descentralización y la participación como principios rectores de la organización del Estado colombiano (VELASQUEZ, 1995). La Carta consagró la autonomía política, fiscal y administrativa de los municipios y los definió como la entidad

fundamental de la división político-administrativa del Estado, entregándole funciones relativas al ordenamiento territorial, a la promoción del desarrollo local y del bienestar de la población y a la promoción de la participación ciudadana. Ese fue por lo menos el espíritu del texto constitucional, así los posteriores desarrollos legislativos no hayan sido totalmente fieles a él.

## **DESCENTRALIZACION Y MODERNIZACION ESTATAL**

Las reformas descentralistas de esta última década en Colombia han estado, pues, muy vinculadas a un proyecto de modernización del Estado. En ese sentido, la descentralización, más que una redistribución de los poderes territoriales constituye una estrategia de reforma estatal, un intento por redefinir el rol del Estado y los términos de su relación con la sociedad.

De hecho, el proyecto del Presidente Betancur al asumir el poder fue adelantar una reforma política de fondo que tocara instituciones como la Justicia, los partidos, el Congreso, la oposición y la administración pública y que modificara las relaciones entre el Estado y los colombianos, hasta ese momento marcadas por una alta dosis de autoritarismo<sup>3</sup>. Ese proyecto no prosperó, excepto en lo relativo a la reforma del régimen municipal, la cual se erigió como «punta de lanza» de la transformación del Estado.

Igual cosa puede decirse de los presidentes Barco y Gaviria, especialmente de este último. Para su gobier-

no, la solución de los grandes problemas del país pasaba por la ejecución de una doble estrategia: la apertura económica y la descentralización. Ambas constituían pilares fundamentales y complementarios del nuevo modelo de desarrollo. La primera daría salida al agotamiento del viejo modelo de sustitución de importaciones y le daría un nuevo aire a la economía colombiana. La segunda permitiría un reordenamiento del aparato estatal para hacerlo más funcional a las demandas internas y a las exigencias del nuevo entorno internacional.

No era sin embargo la primera vez que se formulaban propuestas modernizantes en este siglo. En su momento, los Presidentes López Pumarejo y Lleras Restrepo formularon y ejecutaron sendas reformas estatales, de alcance y significado diferentes. En efecto, para López Pumarejo, modernizar el Estado significó modificar sustancialmente las instituciones políticas con base en criterios de racionalidad, eficacia, secularización (libertad de conciencia), protección de los derechos sociales y activación de la economía bajo la tutela del Estado. Se trataba de construir, a través de la «revolución en marcha» un nuevo orden acorde con las necesidades históricas impuestas por una burguesía naciente cuyos intereses estratégicos apuntaban a la transformación, no sólo de la economía sino también de la sociedad y la política.

Distinto fue el sentido de la modernización estatal impulsada por el Presidente Lleras Restrepo. Su propósito, más que racionalizar y secularizar la acción del Estado, consistió en fortalecer el régimen presidencial dándole mayor poder decisorio al Ejecu-

tivo en el ámbito económico y en el manejo fiscal y cambiario (planificación económica), entregarle una mayor influencia a los tecnócratas en las decisiones del Estado y elevar sustancialmente la capacidad de intervención de este último en la economía (VELASQUEZ, 1992).

Hoy, las reformas descentralistas le han otorgado un sentido diferente a la modernización: ya no se trata primordialmente de la función social de la propiedad, ni de la intervención del Estado en la economía, ni tampoco de la planificación tecnocrática o de la concentración del poder en el Ejecutivo. Incluso, podría decirse que tampoco es cuestión de responder a una coyuntura de conflicto social y político o de recuperar la confianza ciudadana en las instituciones, como fue el caso hace una década. Todas esas siguen siendo sin duda preocupaciones políticas del momento que no han sido del todo resueltas. No obstante, la modernización parece significar algo diferente en la hora actual, a saber, estructurar un Estado ágil, menos interventor y más regulador, menos centralizado, más comprometido con las nuevas tendencias de la economía mundial, más dispuesto a enfrentar los problemas del desarrollo desde los entes periféricos y en interacción con el sector privado y más abierto a la iniciativa y a la participación de la sociedad en la gestión del bienestar. Las palabras claves no son ya secularización, intervención o planificación sino descentralización, privatización, regulación y participación<sup>4</sup>.



## **EL IMPACTO DE LA DESCENTRALIZACION**

En este contexto, cabe preguntarse por el impacto de la descentralización en un triple sentido: eficacia de la gestión pública, democratización y gobernabilidad.

### **a. Eficacia de la Gestión Pública**

El Estatuto de Descentralización (Decretos 77 a 81 de 1987) y las Leyes 29 de 1989, 10 de 1990 y 60 de 1993 entregaron a los municipios competencias relativas a la prestación de servicios de agua potable y saneamiento básico; construcción, mantenimiento y dotación de planteles escolares, instalaciones deportivas y centros de atención primaria en salud; di-

rección del sistema local de salud; asistencia técnica agropecuaria; adjudicación de baldíos por delegación del INCORA; ejecución de programas de desarrollo rural integrado; adecuación de terrenos con infraestructura vial y de servicios públicos y comunales; cofinanciación de programas de vivienda de interés social; construcción, conservación y operación de puertos y muelles fluviales de pequeña escala; construcción y conservación de redes viales municipales; regulación del transporte urbano; prestación de servicios públicos domiciliarios; seguridad ciudadana y atención a grupos vulnerables de la población.

La entrega de esas competencias fue complementada por medidas de fortalecimiento fiscal, tanto de los

ingresos propios como de las transferencias, a través de las Leyes 14 de 1983, 12 de 1986 y 60 de 1993. Otras normas reglamentaron los Fondos de Cofinanciación y la distribución de regalías por la explotación de recursos naturales no renovables.

Estas medidas fueron importantes no solo porque devolvieron a los municipios un conjunto de competencias que habían perdido sino además porque intentaban, por lo menos teóricamente, fortalecerlos administrativamente y fiscalmente de manera que ganaran capacidad de respuesta a las demandas de la población y tuvieran un mayor protagonismo en el conjunto de la gestión pública.



Sinembargo, a pesar de diferentes esfuerzos locales y nacionales, incluida la política de desarrollo institucional municipal puesta en marcha en los últimos años, la descentralización no ha elevado sustancialmente los niveles de eficiencia y eficacia de la gestión municipal en Colombia. Por el contrario, la entrega de responsabilidades adicionales planteó a los municipios un reto superior a sus fuerzas, al que no han podido dar respuesta satisfactoria, básicamente por dos razones: de un lado, la capacidad de gestión de los municipios, especialmente de los pequeños, sigue siendo débil. El manejo del saneamiento ambiental, del transporte urbano, de la educación y la salud, para citar solamente

los ámbitos más problemáticos, constituyeron novedad para muchos de ellos y un reto difícil de afrontar, más aún cuando la planificación no había sido incorporada como instrumento habitual de la gestión.

Este es un rasgo de las administraciones locales que se fue desnudando desde que comenzaron a recibir las nuevas competencias. La baja calificación técnica de los funcionarios, su inexperiencia en el manejo de planes y proyectos, la ausencia de una visión de conjunto de los problemas locales, el desconocimiento de los fundamentos de la gerencia pública son, entre otros, obstáculos muy serios que han impedido a

los gobiernos locales responder a la función que les ha sido señalada.

El proceso habría sido más fluído si la asignación de competencias se hubiese hecho en forma diferencial según categorías de municipios. No fue así. Al contrario, las mismas competencias fueron trasladadas a todos los municipios sin distinción de tamaño, capacidad técnica, desarrollo institucional, presupuesto, etc. Así, las ciudades grandes y algunas intermedias, que habían desarrollado ciertas estructuras administrativas y técnicas en el pasado, contaban con una base mínima para asumir el proceso de descentralización. Pero los municipios pequeños, pobres en recursos fiscales,

humanos e institucionales, no contaban con esa base. Para ellos, la descentralización creó desconcierto y, en ocasiones, frustración.

El otro factor ha sido el dominio durante muchos años del clientelismo como lógica estructuradora de la gestión local (VELASQUEZ, 1992a). El modelo clientelista es por definición ineficiente en el uso de los recursos públicos, pues los convierte en presa de apetitos privados, e ineficaz en el logro de metas pues se apoya en una lógica de intercambio de favores por lealtades electorales que poco o nada tiene que ver con la planificación de la acción pública.

De otra parte, a pesar de las medidas tomadas en materia de fortalecimiento fiscal, el tiempo ha ido demostrando la falta de correspondencia entre las responsabilidades entregadas a los municipios, la magnitud de las demandas locales y los recursos económicos disponibles (propios o transferidos). Sin duda, la nueva legislación propende por aumentar el caudal de recursos, especialmente vía transferencias. De hecho, la estructura fiscal de los municipios ha sido dinámica en los últimos años: sus ingresos propios crecieron en términos reales entre 1981 y 1994, incrementando su peso en el PIB del 2.2% al 3.5%. Por su parte, el gasto municipal se incrementó del 3.3% al 6.8% del PIB en el mismo período<sup>5</sup>. Sin embargo, hay factores que operan en contravía de ese propósito: en primer lugar, la capacidad de los municipios de recaudar ingresos propios sigue siendo muy baja, bien sea por falta de medios técnicos, o de catastros actualizados, o porque las autoridades locales no tienen la voluntad de hacerlo o simplemente porque jamás lo han hecho y, por tanto, la población no tiene

la costumbre de pagar impuestos.

En segundo lugar, los sistemas de administración financiera brillan por su ausencia; no existe planificación de los ingresos y del gasto, ni mucho menos definición de estrategias para acceder a recursos o para hacerlos rendir de manera eficiente. A ello hay que añadir las presiones clientelistas y los «pactos de poder»<sup>6</sup>, que determinan un uso altamente irracional de los escasos recursos disponibles.

Todos estos factores han producido un gran malestar no solo en distintos sectores de la población, que ven cómo pasa el tiempo sin que sus problemas sean resueltos, sino también entre las autoridades locales, impotentes en muchos casos para resolver las presiones políticas y para atender al mismo tiempo el flujo creciente de demandas de la población.

### **b. Democratización**

Democratizar la gestión local implica varias cosas: en primer lugar, fortalecer las instancias de representación ciudadana de manera que sean cada vez más legítimas a los ojos de la población. En segundo lugar, garantizar la universalidad de las decisiones locales a fin de que su objetivo primordial sea asegurar el bien colectivo y no simplemente la satisfacción de intereses particulares. En tercer lugar, garantizar la transparencia de la gestión, de modo que no quepa duda alguna sobre la orientación de las decisiones públicas y sobre sus consecuencias. En cuarto lugar, propiciar el acercamiento entre el gobierno local y los distintos sectores sociales a través de canales formales o informales de participación. Finalmente, asegurar la existencia de mecanismos de control

institucional y ciudadano de la gestión y de sus resultados.

Habría que preguntarse cuál ha sido el impacto de la descentralización en cada uno de esos aspectos. Sobre el primero de ellos hay que reconocer que la elección de Alcaldes, de Concejales y de miembros de las JAL ha ampliado el campo de representación de los intereses ciudadanos, sobre todo si se compara con la situación hace una década cuando solamente eran elegidos los concejales. No quiere decir ello que esa representatividad quede automáticamente garantizada. Las elecciones son procesos abiertos en los que intervienen distintos actores, intereses y estrategias, inclusive los «viejos» actores, apegados a las formas tradicionales (clientelistas y caudillistas) de acción política. De todos modos, se ha ampliado el espectro de posibilidades de elección y ello de por sí constituye un avance. Lo cierto es que, de todas las reformas recientes, la elección de alcaldes parece ser la que ha logrado una mayor aceptación entre el común de las gentes como mecanismo democratizador de la vida local y como instrumento para aumentar la eficacia de la gestión pública<sup>7</sup>. Y ello es así porque ha recuperado el debate político en los municipios, ha enriquecido la discusión de los problemas locales y ha propiciado el surgimiento de nuevas fuerzas políticas en el escenario municipal<sup>8</sup>.

En cuanto a la universalidad de las decisiones, la cuestión remite al problema de los modelos de gestión. En ese terreno, los cambios no han sido muy notorios. Hay que reconocer que la legislación post-Constitución ha intentado introducir una gran cantidad de elementos para racionalizar la gestión y garantizar que los viejos moldes clientelistas desaparezcan

como formas dominantes de la acción gubernamental. Sin embargo, existe aún una gran distancia entre la norma y la realidad. La lógica clientelista y de los «pactos de poder» se sigue imponiendo en muchas regiones y municipios en los que los vientos de la modernización aún no han soplado. El clientelismo, como se sabe, es altamente selectivo pues busca favorecer solamente a aquellos sectores que colocan como contrapartida una lealtad electoral. El criterio entonces no es el bien común sino el cumplimiento de un pacto entre agentes privados (el intermediario y el beneficiario). No es extraño que en este momento un buen número de Alcaldes y ex-Alcaldes estén sometidos a investigaciones disciplinarias e, incluso, penales, por mal uso de dineros públicos o por decisiones que se apartaron de las normas existentes.

Algo distinto debe decirse con respecto a la transparencia de la acción gubernamental. No cabe duda de que la nueva legislación obliga a las autoridades locales a ser transparentes en sus decisiones y a rendir cuentas ante la ciudadanía. Los Alcaldes, por ejemplo, al ser elegidos, adquieren un compromiso con la población a través de su programa de gobierno, y deben responder ante ella sobre el cumplimiento de su propuesta. De lo contrario, los ciudadanos pueden revocarle el mandato. Los alcaldes saben esto y han comenzado a multiplicar canales de información y de encuentro con la ciudadanía y, en algunos casos, a promover sistemas de veeduría ciudadana. De parte de la población, algunos sectores, en especial aquellos ligados a las organizaciones sociales, comienzan a tomar conciencia sobre la importancia de las decisiones públicas y, aunque en forma incipiente, demandan a las autori-

dades locales que rindan cuentas sobre su actuación.

En cuanto a la participación, hasta 1986 los canales institucionales a nivel local eran más bien escasos y de corto alcance. Además de las Juntas de Acción Comunal y de eventuales mecanismos consagrados por la ley (participación en la formulación de los planes de desarrollo urbano, en la protección del medio ambiente, etc.) las formas de interacción entre los sectores más desprotegidos de la población y el gobierno local se reducían al voto para la elección de Concejales, a la intermediación clientelista para la satisfacción de ciertas necesidades o a la protesta ciudadana.

La Reforma Municipal intentó modificar sustancialmente esa situación introduciendo mecanismos de participación a través de los cuales la población podría tener mayor ingerencia en los asuntos públicos y sentirse más representada en las decisiones locales: la elección de Alcaldes, la consulta municipal, las Juntas Administradoras Locales<sup>9</sup>, la participación de los usuarios en las Juntas Directivas de las empresas de servicios públicos y la contratación comunitaria.

La Constitución del 91 multiplicó los mecanismos de participación política, reglamentados posteriormente por la Ley 134 de 1994 (iniciativa popular, referendo, consulta popular, cabildo abierto, revocatoria del mandato), y definió nuevos ámbitos de participación ciudadana y comunitaria que han sido incorporados a los desarrollos legislativos de la Constitución<sup>10</sup>.

Muchos de esos mecanismos han adolecido de debilidades en su reglamen-

tación. En primer lugar, el uso de algunos de ellos era potestativo: los Concejos municipales podían reglamentar las JAL, pero podían no hacerlo. En los municipios podían hacerse consultas populares, pero no eran obligatorias en ninguna circunstancia. El municipio podía contratar la realización de obras con organizaciones locales, pero no estaba obligado a hacerlo. De hecho, lo que ocurrió en el curso de los primeros años de aplicación de la Reforma es que muchos Alcaldes y Concejales no le dieron cabida a la participación pues presentían el surgimiento de un contrapoder que pondría en tela de juicio el monopolio que muchos de ellos habían mantenido sobre las palancas del poder local<sup>11</sup>.

La participación de los usuarios en las Juntas Directivas de las Empresas de servicios públicos, a diferencia de los anteriores, era un mecanismo obligatorio. Pero su reglamentación tenía otras fallas no menos importantes, como por ejemplo los requisitos exigidos para la postulación de los candidatos, en particular el referido al monto mínimo de facturación para respaldar a los postulados, o el hecho de que la designación final del representante a la Junta fuera hecha por el Alcalde y no por los propios usuarios<sup>12</sup>.

Otra deficiencia reglamentaria de estos mecanismos es el alcance muy limitado de las atribuciones entregadas a las JAL. Estas operaban como órganos de consulta y de iniciativa, pero no como instancias decisorias o de gestión. Su capacidad de incidir en el desarrollo de su territorio era mínima, pues a lo sumo podían distribuir partidas del presupuesto municipal para proyectos específicos de la Comuna o Corregimiento<sup>13</sup>.





En cuanto a los mecanismos de participación política hay que decir que han sido sometidos a una reglamentación demasiado minuciosa y compleja que puede terminar por desestimular su uso por parte de la población. El proceso para llevar una iniciativa ante el Concejo Municipal es tan dispendioso y demorado que quien la tenga puede desanimarse al enterarse del trámite que debe surtir antes de que sea estudiada y aprobada o rechazada.

No obstante estas debilidades, no deja de ser cierto que se han sentado las bases jurídico-institucionales para fortalecer la intervención de los ciudadanos. Pero las normas no garantizan por sí mismas la movilización de la gente en torno a la gestión local. La movilización precisa actores dispuestos a participar. En Colombia, el problema no es de normas. Las hay suficientes e, incluso, en exceso. Es más bien de actores. Allí reside el obstáculo más importante para la

democratización de la gestión municipal. Desde el punto de vista de los actores políticos, hay que señalar que los partidos aún no tienen claro un punto de vista sobre la descentralización y la democracia local. Saben que los municipios han ganado importancia política y, de hecho, han tenido que definir propuestas programáticas y pensar de alguna manera la realidad local, pero no han definido propuestas estratégicas para el ejercicio del poder municipal. Ciertamente, se ha



ganado en el lenguaje de la participación y, en algunos casos, se han puesto a prueba propuestas sobre formas democráticas de relación entre el gobierno local y la ciudadanía que apuntan a valorizar la participación. Pero ello ocurre generalmente en ciudades grandes e intermedias y muy excepcionalmente en pequeños municipios. En éstos existe una tradición de control oligárquico del poder político local, que excluye la intervención de otros actores en la definición del destino colectivo. Hay fuertes resistencias a variar los cánones tradicionales de manejo de la administración local, lo que hace difícil el empleo de los mecanismos de participación.

Del lado de los actores sociales, no existen condiciones objetivas ni subjetivas que estimulen su participación en los asuntos locales. La violencia política, la intolerancia extrema y la ausencia de una cultura pluralista han sido los principales enemigos de la participación. Incluso, algunos sec-

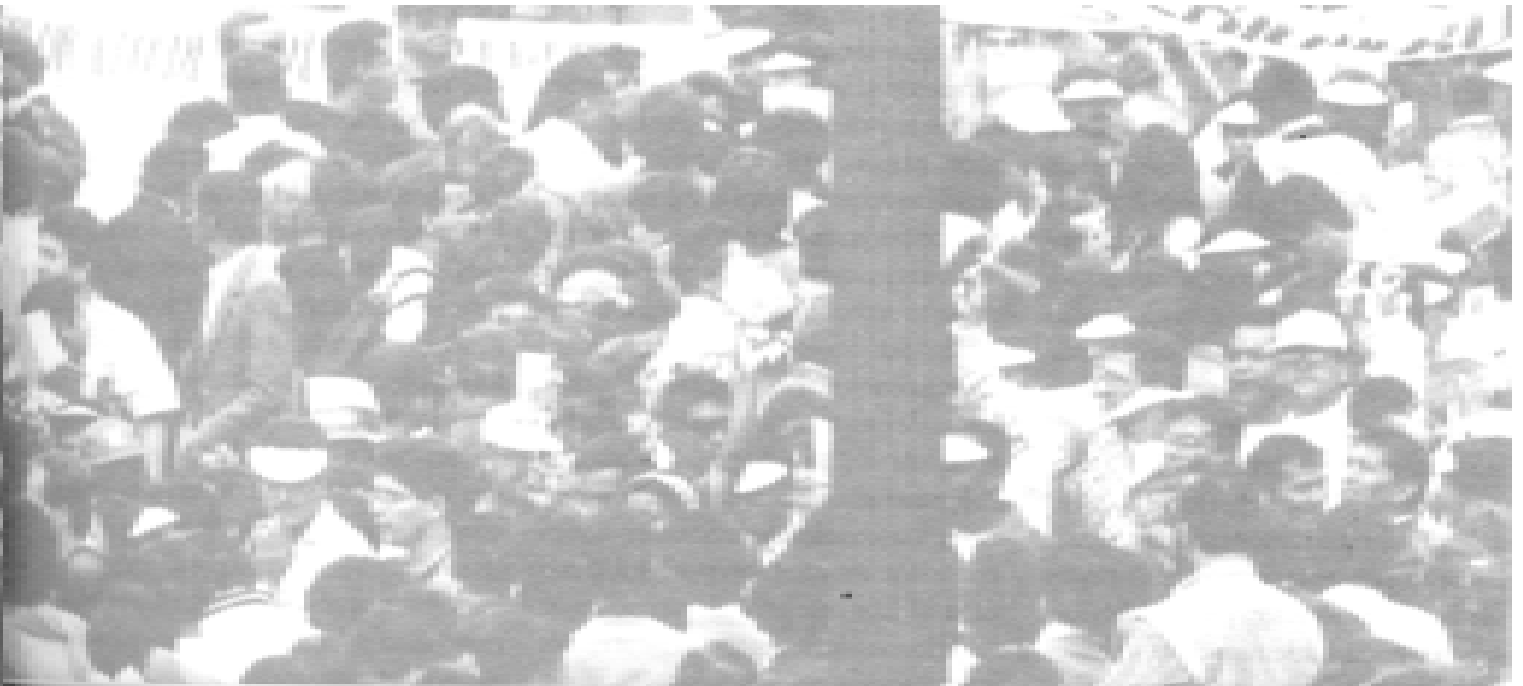
tores desconfían de esta última pues la ven como un recurso más de los jefes políticos para perpetuar su poder y sus privilegios.

De otra parte, a pesar del crecimiento significativo de las organizaciones de base, cívicas, no gubernamentales, etc. y de la conciencia cada vez más extendida entre los líderes y las comunidades de que es importante y necesario participar, la mayor parte de ellas no cuentan con la autonomía suficiente para convertirse en interlocutoras del Estado. Este, por el contrario, ha jugado en rol dominante en los procesos de participación controlando su alcance y sus efectos.

Hace falta además mayor motivación de la gente para participar. Ello depende en parte de la eficacia de los procesos participativos para resolver los problemas de la población. Si la gente no ve los resultados, va perdiendo confianza en los mecanismos y los abandona. Eso ha sucedido

en el país. La inexperiencia en unos casos, las disputas partidistas en otros, la burocratización de los procedimientos, la falta de voluntad política de las autoridades locales, etc. han hecho que algunos procesos aborten y que la gente no le encuentre sentido a intervenir en los asuntos públicos. Es lo que sucede, por ejemplo, con los mecanismos de fiscalización cuando las quejas y los reclamos de la ciudadanía no tienen eco en las instancias encargadas de investigar y sancionar, o cuando las iniciativas de programas, proyectos, etc. no son tenidas en cuenta a la hora de definir el rumbo de la gestión.

Finalmente, en lo que hace al control, la Constitución y la ley han introducido un conjunto de herramientas para fortalecer el control institucional de la gestión pública y sus resultados y promover la veeduría ciudadana. Ese es probablemente uno de los énfasis más importantes de la nueva legislación. Ya en algunas ciudades existen sistemas de veeduría ciudadana (Bogotá y Cali, por ejem-



plo) y se espera que en el futuro esa práctica se convierta en parte inherente de las conductas públicas de los colombianos. Aquí también hay un largo camino por recorrer, en el que no faltan obstáculos: falta de voluntad política de las autoridades; resistencia de los funcionarios públicos; ausencia de una cultura ciudadana de la fiscalización, intimidación, corrupción, intereses clientelistas, etc.

### **c. Gobernabilidad**

Por último, en lo que respecta a la gobernabilidad<sup>14</sup>, éste parece haber sido el impacto más claro de la descentralización en Colombia. La entrega de competencias y recursos a los municipios ha dotado a las autoridades locales de dos herramientas que han fortalecido su capacidad de promover dinámicas de desarrollo y bienestar local. Otra cosa es que los niveles de eficiencia y eficacia, como ya se dijo, no sean los deseables.

Infortunadamente, una condición clave de la gobernabilidad, el fortalecimiento institucional, no ha producido los frutos esperados. La política de desarrollo institucional de los municipios promovida por el anterior Gobierno, aunque logró resultados favorables en algunas regiones del país, tuvo más errores que aciertos, no tanto en su definición conceptual como en su diseño operativo e institucional. Fue un programa demasiado centralizado que no tuvo en cuenta las particularidades de los municipios en diferentes zonas del país y que no supo concertar con los gobiernos regionales la estrategia más adecuada para su realización<sup>15</sup>.

Los mecanismos de participación también han constituido un instrumento valioso para los gobiernos locales pues han propiciado en medio de sus limitaciones una relación institucional con distintos sectores de la población y han garantizado hasta cierto punto la viabilidad de los planes y programas de desarrollo local<sup>16</sup>.

Además, es claro que la apertura institucional a la participación ha contribuido en parte a distensionar el país y a facilitar el manejo del conflicto, por lo menos en sus manifestaciones regionales y locales. Las estadísticas señalan que las luchas cívicas disminuyeron en número después de la reforma municipal del 86: en el quinquenio 1980-1985 tuvieron lugar 157 paros cívicos; entre 1986 y 1990, el número de paros cívicos se redujo a 145 y en el siguiente quinquenio, a 115<sup>17</sup>.

Sin embargo, existen algunos factores que entran la capacidad de los gobiernos locales para conjugar todos estos elementos. Uno de ellos es la relación del municipio con los entes departamentales y el Gobierno central. Supuestamente, los términos de dicha relación fueron definidos mediante la expedición de la Ley de Competencias y Recursos (Ley 60 de 1993), que delimita los ámbitos de intervención de la Nación y de los entes territoriales. Sin embargo, aún

existen problemas no resueltos en ese campo: en primer lugar, la Constitución Nacional abrió la posibilidad de creación de otros entes territoriales, las regiones, las provincias y las entidades territoriales indígenas. Esto complica el problema de las competencias al exigir la coordinación de seis o siete niveles distintos de la administración pública. La Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial debe dar solución a ese problema, pero infortunadamente el Congreso aún no la ha expedido<sup>18</sup>.

En segundo lugar, a pesar de que la Constitución y las leyes garantizan la autonomía municipal, es claro que el Gobierno central sigue

jugando un papel importante en la definición de políticas relacionadas con los campos de competencia de los municipios y tiene un gran poder de control de los recursos a través de los programas de inversión de los entes nacionales (Ministerios, entes descentralizados, etc.), de las transferencias<sup>19</sup> y de los recursos de crédito (sistema de cofinanciación)<sup>20</sup>. Este se ha convertido en un núcleo de fuertes tensiones entre los municipios y el gobierno central. Los primeros alegan no tener los dineros suficientes para atender las demandas de la población. El segundo teme que los municipios malgasten esos recursos debido a su baja capacidad de gestión y a la permanencia de factores de corrupción y

clientelismo. Muestra de ello es el tono centralista de los proyectos de ley que el Gobierno ha presentado al Congreso sobre distintas materias relacionadas con la gestión local, en particular la Ley 60/93 sobre competencias y recursos y la ley 152, orgánica de Planeación, y que el Legislativo ha aprobado sin grandes reparos. Esto, por supuesto, termina por reducir la capacidad de manejo de las autoridades locales sobre los problemas de su territorio y su población.

Otro factor que erosiona la gobernabilidad es la violencia. Las estadísticas muestran la extensión del fenómeno en ciudades y campos y la multiplicación de sus formas y agen-



tes. Las consecuencias de este fenómeno para la vida local son importantes: muchos alcaldes han sido amenazados de muerte, secuestrados o asesinados y otros viven bajo presión permanente de grupos guerrilleros o paramilitares. La ola de secuestros y masacres en diversas regiones del país ha colocado a muchos municipios en una situación de inseguridad social frente a la cual los gobiernos locales no tienen capacidad de acción. El gobierno nacional ha sido claro en señalar que las negociaciones de paz con la guerrilla y la política de sometimiento de los narcotraficantes es de su competencia exclusiva, por lo cual ni los gobernadores ni los Alcaldes pueden desarrollar negociaciones en ese sentido. Ellos prácticamente se encuentran maniatados frente a un problema que afecta cada vez más a la ciudadanía y a sus autoridades. Sólo en las grandes ciudades (Medellín, Cali, Bogotá) se ha comenzado a diseñar programas locales de lucha contra la inseguridad y la violencia a través de los cuales se espera reducir en algún grado el impacto del fenómeno.

Un último factor que afecta la gobernabilidad es la inexistencia de un sistema de gobierno-oposición en Colombia. Los gobiernos locales operan en el país mediante un sistema de «pactos de poder» a través de los cuales los Alcaldes, los Concejales, los directorios políticos y los jefes locales y regionales definen sus relaciones y la distribución de los cargos públicos y del presupuesto local. Es un sistema de gobierno sin oposición. Quienes no entran en el pacto simplemente quedan por fuera y no tienen las garantías políticas -y en general tampoco la voluntad- para actuar como bloque de oposición. Así las cosas, el Alcalde debe gastar buena parte de sus ener-

gías en lograr acuerdos y, sobre todo, en mantenerlos, pues constituyen prenda de garantía para realizar el programa de gobierno. Algunos Alcaldes han conseguido romper ese círculo y actuar con cierta independencia de las presiones políticas. Pero siguen siendo la excepción. Hace falta implantar un sistema de gobierno-oposición que garantice, mediante normas claramente establecidas, las obligaciones del gobierno y las garantías de la oposición, de manera que las relaciones políticas se desenvuelvan en forma transparente y sin convertir a la administración local en un botín burocrático.

## **LA PROPUESTA DEL PRESIDENTE SAMPER**

El Presidente Samper optó por una línea de continuidad con las políticas iniciadas en la administración anterior en materia de descentralización, cambiando ciertos énfasis e intentando una estrategia más integral para fortalecer el proceso. Dos postulados subyacen a la propuesta: de un lado, la consideración de la descentralización como pilar del nuevo orden estatal heredado de la Constitución de 1991. De otro, la idea de que en ese nuevo marco institucional la descentralización debe estar asociada a la participación ciudadana y al mejoramiento continuo de la gestión pública. Esos tres elementos pueden hacer un aporte fundamental para la construcción del nuevo ciudadano y garantizarán que «los asociados recuperen la credibilidad en el servicio público y en sus gobernantes»<sup>21</sup>. Sin embargo, el proceso de transferencia de responsabilidades políticas, fiscales y de gasto público a los niveles subnacionales de gobierno no ha estado acompañado, según el Gobierno,

de un fortalecimiento institucional de la débil estructura fiscal de las entidades territoriales. Como resultado de ello, las finanzas de estas últimas han demostrado una dependencia cada vez mayor de las transferencias del nivel central, lo que a la larga puede convertirse en amenaza para las finanzas públicas y para la estabilidad macroeconómica.

Por tal razón, la estrategia central del gobierno consiste en desarrollar un amplio Programa de Impulso al Desarrollo Institucional de la Nación y las Entidades Territoriales a través del cual se ofrecerá asesoría permanente a los gobiernos locales en gestión, administración, planificación y gerencia estratégica, formulación y bancos de proyectos. El objetivo primordial es elevar la capacidad de gestión de los distintos niveles de gobierno para que puedan cumplir con sus responsabilidades y hacer un manejo más eficiente de sus recursos. También se busca adecuar la cesión de competencias y recursos a la capacidad real de la Nación y de las entidades territoriales de manera que la entrega de responsabilidades no se convierta en una carga sino en un estímulo para su desarrollo.

El Programa, que estará a cargo de las Oficinas de Planeación Departamental con el apoyo de la Consejería para el Desarrollo Institucional, las Universidades regionales y el Plan Pacífico, trabajará en áreas como la armonización de programas de desarrollo institucional, la asistencia técnica y financiera, la modernización de la gestión interna, los sistemas de información y la planeación, seguimiento y evaluación de la gestión.

Esta propuesta intenta ser más flexible que la ejecutada por el Presidente Gaviria, en tanto pretende adaptar la entrega de competencias y recursos a la capacidad real de cada ente territorial, y más integral, pues busca fortalecer institucionalmente a la Nación y a los entes territoriales, no sólo a los municipios.

Institucionalmente, el cambio más radical consiste en la propuesta de creación del Ministerio del Interior a cuyo cargo estaría la coordinación de las entidades territoriales con el Gobierno Nacional. El Ministerio será el interlocutor político en materia de descentralización y ordenamiento territorial y coordinará el impulso al desarrollo institucional de las distintas instancias del Gobierno a nivel regional.

En materia fiscal, el Plan propone desarrollar el Programa de Fortalecimiento del Sistema de Financiamiento Territorial cuyo obje-

to será equilibrar competencias y recursos de las distintas entidades territoriales. Ello implicará modernizar su estructura tributaria, mejorar la eficiencia en el recaudo, revisar el sistema de transferencias, reglamentar el Fondo Nacional de Regalías, fortalecer el sistema de cofinanciación y propiciar la eficacia del gasto territorial.

Este paquete de propuestas se completa con las de desarrollo de la sociedad civil y fortalecimiento de la participación ciudadana. La idea, que ya se ha comenzado a trabajar a través de un Documento CONPES de Participación, es dar a conocer la amplia gama de canales de intervención ciudadana existentes, brindar a la población la información necesaria para que pueda tomar parte en las decisiones públicas y desarrollar las capacidades ciudadanas para la participación. Allí jugará un papel fundamental el Fondo para la Participación Ciudadana, reglamentado mediante el Decreto 2629 de Noviembre de 1994,

el cual cofinanciará programas que hagan efectiva la participación.

## **LA PERSPECTIVA**

Lo que se ha intentado mostrar en estas páginas es que el trayecto de la descentralización no ha sido fácil sino, al contrario, lleno de obstáculos y vicisitudes. Ello es así porque se trata de un proceso político en el que se conjugan intereses, significados, propuestas y estrategias de sectores muy diferentes social e ideológicamente. La posibilidad de que el proceso se desatara en un momento determinado y que prosiguiera su curso dependió de coyunturas históricas en las que esos intereses divergentes convergieron en la necesidad de reformar el Estado a través de la descentralización. Dicha convergencia sin embargo no borró las diferencias de enfoque que cada uno de los actores tenía sobre el proceso y ello explica el rumbo que ha tomado.



Un balance general del proceso permite señalar que se ha avanzado en lo referente al traslado de competencias y recursos, en la definición del marco jurídico e institucional de la descentralización y de la participación, en la recuperación del municipio como escenario político, en la adopción del discurso y, en algunos casos, de conductas participativas y que, como consecuencia de lo anterior, los municipios han ganado capacidad para enfrentar los problemas de su respectiva jurisdicción territorial.

Pero el proceso mismo ha desnudado debilidades que obstaculizan actualmente su desarrollo y que constituyen retos políticos para los actores involucrados en él: la débil capacidad de gestión de los municipios, la permanencia de factores ligados al clientelismo y la corrupción, la violencia, la resistencia de algunos sectores sociales y políticos a modernizar y, sobre todo, a democratizar la gestión, la ausencia en la población de un sen-

tido de lo público que la estimule a intervenir en los asuntos locales, la falta de autonomía de las organizaciones sociales frente a los actores políticos y al Estado, en fin, el papel aún protagónico del gobierno central en la definición de políticas y de inversiones de carácter local y la tutela que sigue ejerciendo sobre las decisiones locales.

Colombia se sumó a la dinámica descentralista en la década del 80 y le queda muy difícil retroceder. Además, la Constitución apostó por un Estado descentralizado y de autonomías regionales y ese es el norte que debe guiar la reforma política. El país se encuentra en una etapa de transición en la que se están sentando las bases de nuevos modelos económicos y se continúa desarrollando el marco político-institucional definido en la Constitución. De dicho marco vale la pena resaltar la importancia que tiene la Ley Orgánica de Ordenamiento Te-

rritorial (LOOT), pues es la que determina el régimen de competencias de los distintos entes territoriales y de sus mutuas relaciones. Hasta ahora, el proceso de descentralización en Colombia ha sido eminentemente municipalista. Ello ha creado una cierta polaridad municipio/gobierno central que ha dejado por fuera del proceso a los gobiernos departamentales, único nivel intermedio existente hasta ahora. Un proceso armónico de descentralización exige mayor organicidad en las relaciones entre las distintas entidades territoriales y por ello la descentralización debe mirar con mayor atención el papel de los Departamentos como intermediadores entre los planes nacionales y los problemas de las regiones y los municipios. En ese sentido, la LOOT va a ser definitiva pues deberá definir el nuevo rol de los Departamentos y de las entidades intermedias del futuro (las regiones y las provincias).

Pero, sin duda, el futuro de la descentralización en Colombia seguirá dependiendo en buena parte de que los distintos actores nacionales y locales involucrados en el proceso lleguen a acuerdos fundamentales para fortalecer el papel de los entes subnacionales y para democratizar la gestión. En una época en la que el discurso del fin de los metarrelatos gana fuerza, no puede perderse de vista que uno de los requisitos para la sobrevivencia política y económica de países como Colombia está en la posibilidad de que procesos como el de descentralización se fundamenten en un nuevo pacto social en el que la construcción de lo público constituya el aliciente fundamental que una las voluntades de todos los sectores sociales y políticos. De lo contrario, las fuerzas del mercado serán excelentes aliadas de la pobreza y la violencia.



## BIBLIOGRAFIA

ABALOS, José Antonio, 1994, «La Descentralización en Chile: antecedentes históricos y reformas actuales», Santiago de Chile: Pontificia Universidad Católica de Chile, Instituto de Estudios Urbanos, Serie Documentos.

BOISIER, Sergio, 1990, «La Descentralización: un tema difuso y confuso», en **Revista Interamericana de Planificación**, Vol. XXIII, No. 90, pp. 129-156.

GARCIA, Martha C., 1990, **Las cifras de las luchas cívicas. Cuatrienio Barco 1986-1990**, Bogotá: CINEP, Cuadernos Ocasionales # 62.

GAITAN, Pilar y MORENO Carlos, 1992, **Poder Local. Realidad y Utopía de la Descentralización en Colombia**, Bogotá: Tercer Mundo Editores/IEPRI - Universidad Nacional.

GONZALEZ, Esperanza, 1995, **Manual de Organización y Participación Ciudadana en la Gestión Local**, Cali: Foro Nacional por Colombia (próxima publicación).

LOPEZ William, 1987, «La protesta Urbana en Colombia», en **Revista Foro**, # 3.

LOPEZ PINTOR, Rafael, 1991, «Descentralización y Opinión Pública», en NOHLEN, Dieter (Editor), **Descentralización Política y Consolidación Democrática. Europa-América del Sur**, Caracas: Editorial Nueva Sociedad.

PAREDES MUÑOZ, Hernán, 1995, «Bolivia - Hacia un proceso de descentralización integral», en VARIOS, **¿Descentralizar en América Latina?**, Quito: PGU-LAC/GTZ, Serie Gestión Urbana, Vol 3.

RODRIGUEZ Alfredo y VELASQUEZ Fabio (Editores), 1994, **Municipio y Servicios Públicos. Gobiernos Locales en Ciudades Intermedias de América Latina**, Santiago de Chile, Ediciones SUR.

SANTANA, Pedro, 1983, **Desarrollo Regional y Paros Cívicos en Colombia**, Bogotá: CINEP.

UNGAR, Elizabeth (editora), 1993, **Gobernabilidad en Colombia. Retos y Desafíos**, Bogotá: Universidad de los Andes, Departamento de Ciencia Política.

VELASQUEZ, Fabio, 1986, «Crisis Municipal y Participación Ciudadana en Colombia», en **Revista Foro**, N° 1, Septiembre.

VELASQUEZ, Fabio, 1991a, «Una Democracia Participativa para Colombia», en **Revista Foro**, # 16, pp. 65 y ss.

VELASQUEZ, Fabio, 1992, «Participación Ciudadana y Modernización del Estado», en **Revista Foro**, No. 17, pp. 56-67.

VELASQUEZ Fabio, 1992a, «Descentralización y Gestión Municipal. En busca de una alternativa democrática», en **Boletín Socioeconómico**, N° 24-25, Agosto Diciembre de 1992, pp. 137-162.

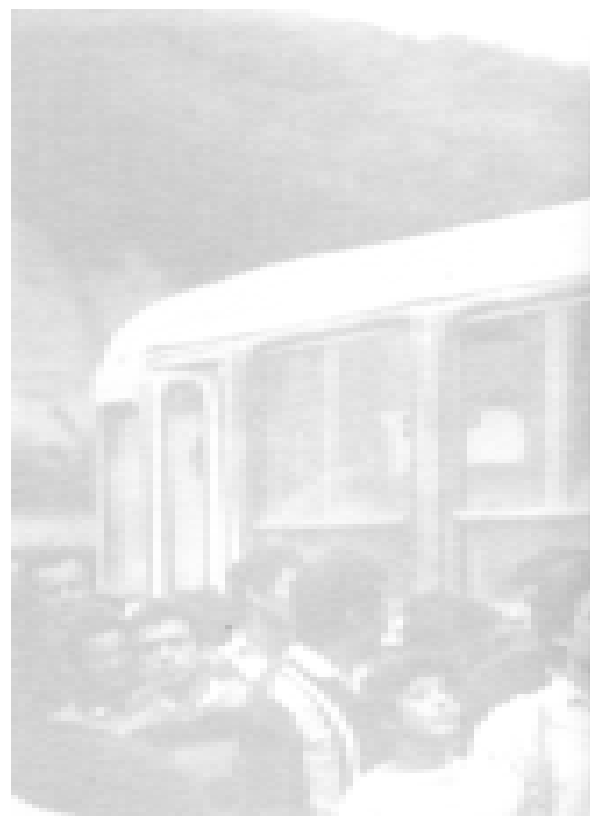
VELASQUEZ, Fabio, 1995, «La Descentralización en Colombia: Antecedentes, Desarrollos y Perspec-

tivas», en VARIOS, **¿Descentralizar en América Latina?**, Quito: PGU-LAC/GTZ, Serie Gestión Urbana, Vol. 3.

VELASQUEZ Fabio y SANCHEZ Kareem, 1994a, **Vida Local y Opinión Ciudadana, Fase II**, Cali: Universidad del Valle (mimeo).

VELASQUEZ Fabio, BAYONA José J., GONZALEZ Esperanza, GUERRERO Sonia, POSSO Jeanny, 1995, «Estudio Evaluativo del Programa de Desarrollo Institucional en municipios del suroccidente colombiano», Foro Nacional por Colombia, Capítulo Regional Valle del Cauca, Cali.

VILLAR BORDA, Luis, 1986, **Democracia Municipal. Autonomía, Planificación y Desarrollo**, Bogotá: Universidad Externado de Colombia.





## CITAS

<sup>1</sup> Esto explica por qué la descentralización ha sido impulsada por los organismos de crédito multilateral como parte de las estrategias de ajuste estructural y de los modelos de desarrollo impuestos a los países del continente en la década pasada.

<sup>2</sup> El sentido del proceso fue cambiando paulatinamente, al tenor de los intereses y proyectos de cada uno de los gobiernos de turno. El rol asignado a las reformas descentralistas no fue el mismo en el gobierno de Betancur que en el de Gaviria. Eran circunstancias y proyectos políticos bien diferentes.

<sup>3</sup> Betancur recibió en Agosto de 1982 un país convulsionado por el conflicto guerrillero, por la protesta social y por el avance del narcotráfico, con altos índices de polarización social y política.

<sup>4</sup> Este cambio de significado explica por qué el énfasis del Presidente Gaviria en el proceso descentralista no fue la participación ciudadana sino el desarrollo institucional y la definición de un marco legal que permitiera al sector privado intervenir en la prestación de los servicios públicos.

<sup>5</sup> El Salto Social, Plan Nacional de Desarrollo 1994-1998, Versión Febrero de 1995, Santafé de Bogotá, Presidencia de la República-DNP, p. 36.

<sup>6</sup> Sobre este concepto, ver VELASQUEZ, 1992a.

<sup>7</sup> Varios sondeos de opinión demuestran estadísticamente los altos niveles de legitimidad de la elección de alcaldes. Ver LOPEZ PINTOR, 1991 y VELASQUEZ y SANCHEZ, 1994a.

<sup>8</sup> Consecuencia de ello es la relativamente alta tasa de participación electoral en la elección de alcaldes.

<sup>9</sup> Las JAL ya habían sido estatuidas por la reforma constitucional de 1968, pero no habían sido reglamentadas. La Ley 11 de 1986 especificó su carácter, composición y funciones.

<sup>10</sup> Un inventario de mecanismos de participación ciudadana y comunitaria en los desarrollos legislativos de la Constitución del 91 ha permitido identificar cerca de 50 posibilidades que tienen los ciudadanos de intervenir en la gestión local. Ver GONZALEZ, 1995.

<sup>11</sup> Hasta 1994, solo en cerca de 40 de los 1.044 municipios del país habían sido reglamentadas y elegidas las JAL. Hasta ahora han sido realizadas solamente tres consultas municipales.

<sup>12</sup> Este procedimiento fue suspendido por el Consejo de Estado. El Gobierno expidió a fines de 1992 una nueva reglamentación en la cual se establece que el representante de los usuarios debe ser elegido por estos últimos en asamblea organizada para tal efecto.

<sup>13</sup> En algunas ciudades, la reglamentación de las funciones de las JAL fue más ambiciosa. Por ejemplo, en Cali, las Juntas han tenido una cierta posibilidad de concertación con la Administración Municipal en ciertos campos. Además, participan en diversas Juntas Municipales que tienen atribuciones decisorias.

<sup>14</sup> Entendemos la gobernabilidad como la capacidad de «poner efectivamente en juego las energías del cuerpo social para lograr ciertas metas, sin contravenir al tiempo ciertas reglas consensuales del juego político (que en el caso de la democracia significa no recortarla, condicionarla o suprimirla substituyéndola por formas autoritarias): establecer reglas de juego que permitan a las oposiciones actuar con lealtad a un conjunto de *agreements on fundamentals*, que son la esencia del mantenimiento de ese juego» (RIAL, 1988, citado por UNGAR, 1993, p.11).

<sup>15</sup> Para una evaluación del PDI en municipios del suroccidente colombiano ver VELASQUEZ et al., 1995.

<sup>16</sup> La experiencia en Cali es aleccionadora al respecto. Los acuerdos comunitarios y los convenios sociales han permitido al Alcalde obrar con mayor agilidad en la solución de los demandas de la población.

<sup>17</sup> Las cifras son tomadas de LOPEZ (1987), GARCIA (1990) y CINEP (1994). Hay que tener en cuenta que la disminución de las luchas cívicas no puede ser explicada exclusivamente por la aplicación de la reforma municipal. El asesinato de cerca de 1.000 líderes cívicos y sindicales en las vísperas de la primera elección de alcaldes tuvo mucho que ver en el reflujo de los movimientos cívicos. Además, algunos de éstos dieron el salto a la lucha electoral.

<sup>18</sup> En el momento de escribir este artículo, el Congreso de la República estudia un proyecto de Ley de Ordenamiento Territorial, presentado por el Gobierno.

<sup>19</sup> El Gobierno Nacional ha utilizado las transferencias como instrumento de control del gasto público y de la inflación y por momentos ha decidido retener los desembolsos hacia los Departamentos y Municipios. La ley 60 de 1993, que regula dichas transferencias, incluye una gran cantidad de exigencias a los municipios, cuyo incumplimiento significaría el recorte total o parcial de las mismas. Esto los coloca en una situación desigual pues muchos de ellos no lograrán cumplir tales requisitos, ni siquiera en el mediano plazo, lo que puede tener a la larga un impacto negativo sobre sus arcas, especialmente en el caso de los municipios pequeños y pobres, pues su capacidad de generación de ingresos propios es muy baja y su dependencia de las transferencias muy alta.

<sup>20</sup> La Red de Solidaridad Social, programa bandera del Presidente Samper, ha sido concebida como un programa nacional, ejecutado por los municipios, pero manejado por la Presidencia de la República.

<sup>21</sup> El Salto Social, p. 224.

