

Fortalecimiento de la Descentralización

El gran reto de Colombia

2010-2014

Presentación

La Red RINDE es una iniciativa de varias entidades universitarias y de ONG¹, que han unido sus esfuerzos desde hace nueve años para promover reflexiones sobre temas relacionados con la gobernabilidad, la descentralización y el desarrollo territorial en el marco de la concepción democrática del Estado colombiano de acuerdo con la Constitución Política de 1991. Su interés es mantener estos temas en la agenda de discusión pública, hacer seguimiento a las políticas de descentralización y ordenamiento territorial, proponer estrategias y sensibilizar a diferentes sectores de la sociedad, del Estado y de la empresa privada sobre la importancia de continuar trabajando por un Estado social de derecho, descentralizado y democrático.

En el marco del convenio celebrado con el Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural – RIMISP², se planteó la necesidad de reflexionar de manera crítica sobre los cambios que se vienen viviendo en materia de descentralización y ordenamiento territorial en Colombia. Este documento es un aporte a la discusión en este sentido. Su objetivo es proveer elementos que permitan hacer un análisis cuidadoso de estos temas, en particular en la actual coyuntura que atraviesa el país.

Colombia requiere reflexiones profundas sobre el presente y el futuro de la descentralización y el ordenamiento territorial. Sobre todo, es necesaria la formulación de propuestas que permitan, a la luz de los postulados de la Constitución Política, dar impulso a las iniciativas provenientes de los distintos rincones del país y mejorar los instrumentos que los municipios y los departamentos poseen para enfrentar los retos del desarrollo, la justicia, la equidad y la paz.

La estructura del presente texto comprende tres partes. En primer lugar, una introducción con algunos elementos de carácter histórico sobre el tema de la descentralización y sus bases políticas y conceptuales en Colombia. Esto también incluirá una actualización frente a las normas recientes. Un segundo apartado presenta un análisis de la evolución y de las amenazas que aquejan actualmente a la descentralización y finalmente se termina con posibles salidas hacia la recuperación del proceso.

¹ La Red está integrada actualmente por el PRIAC de la Universidad Nacional de Colombia, la Universidad Santo Tomás, La Escuela Superior de Administración Pública (ESAP), la Universidad Externado de Colombia, la Pontificia Universidad Javeriana, la Fundación Foro Nacional por Colombia, la Fundación Parcomún y la Corporación Transparencia por Colombia, lo mismo que varios expertos que a título personal han venido haciendo su aporte a la discusión de los temas de la Red. Esta cuenta con nodos regionales en Cúcuta, Barranquilla, Medellín y Cali.

² Rimisp – Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural, es una organización regional sin fines de lucro, que desde 1986 realiza investigación aplicada para apoyar procesos de cambio institucional, transformación productiva y fortalecimiento de las capacidades de actores y grupos sociales en las sociedades rurales latinoamericanas.

Una de las tareas de la Red RINDE es contribuir con el análisis y con propuestas para corregir lo que va mal y fortalecer lo que está caminando bien. Lo importante es que los colombianos y las colombianas y, en particular, la dirigencia política tomen conciencia de que un Estado Social de Derecho, descentralizado y democrático puede enfrentar con mayor agilidad y eficacia los inmensos retos que tiene el país.

Marco de referencia histórico

La descentralización y el ordenamiento territorial fueron asuntos que ocuparon los primeros lugares en la agenda pública del país en los años 80 y 90 del siglo pasado. Producto de esta importancia se dio la elección popular de alcaldes en 1986 y se consagraron la autonomía política y la descentralización administrativa como principios del ordenamiento territorial en la Constitución Política de 1991.

La descentralización fue adoptada en ese momento como una estrategia de reforma del Estado dirigida a enfrentar los grandes problemas del país. Las dificultades se relacionaban principalmente con la pobreza y la desigualdad, las brechas económicas regionales, el clientelismo, la corrupción, la exclusión política, la influencia de los grupos armados y el narcotráfico en la gestión pública de departamentos y municipios.

La Constitución Política de 1991 ratificó el espíritu descentralizador en Colombia al extender la elección popular para los gobernadores, aumentar la autonomía administrativa y fiscal de los departamentos y municipios, ordenar la definición de un nuevo modelo de ordenamiento territorial y crear mayores canales de participación ciudadana en las decisiones públicas locales.

Sin embargo, aprobada la nueva Constitución, el presidente César Gaviria le planteó al país un nuevo modelo de desarrollo, consistente en acelerar la apertura de la economía colombiana al mercado internacional y de privatizar instituciones estatales. El diseño institucional de la descentralización dio un giro notable: en adelante debería garantizar una mayor competitividad del territorio, incorporar criterios de gerencia privada en el manejo de los asuntos públicos e introducir la racionalidad del mercado para aumentar la productividad en la prestación de servicios y la eficiencia en el uso de los recursos. El énfasis dejó de ser político (apertura del régimen, participación, autonomía de las autoridades subnacionales) y se concentró en aspectos técnicos, en especial el desarrollo de capacidades institucionales de las entidades territoriales. De estrategia de apertura política la descentralización pasó a ser instrumento para la apertura económica.

A finales de la década del 90 hubo un nuevo vuelco en el discurso gubernamental. El gobierno de Ernesto Samper culpó al régimen de transferencias de ser el responsable del déficit fiscal del Estado. La descentralización comenzó a ser considerada como un problema fiscal. El gobierno nacional tenía en parte razón: las finanzas territoriales se encontraban en un estado lamentable: de los 32 departamentos del país solamente cuatro tenían finanzas saneadas. Los demás presentaban un déficit que ponía en riesgo su viabilidad financiera, causado

principalmente por el excesivo endeudamiento. Algo parecido ocurría en un buen número de municipios, especialmente las ciudades grandes e intermedias. Pero el gobierno no tenía toda la razón: el déficit fiscal se originaba principalmente en gastos del nivel nacional. Las transferencias ocupaban sólo el cuarto lugar en la explicación de ese déficit.

El gobierno no sólo quería reducir el déficit, sino también recuperar poder de decisión y capacidad de inversión. Fue lo que hizo el presidente Pastrana, quien logró que el Congreso aprobara una serie de reformas fiscales, entre las cuales cabe destacar el control por parte del Ministerio de Hacienda del endeudamiento de las entidades territoriales, la definición de topes a sus gastos de funcionamiento (ley 617 de 2000) y la creación del Sistema General de Participaciones (Acto Legislativo N° 1 de 2001). Esta última reforma, aprobada como medida transitoria hasta 2008, fue prorrogada en 2007 hasta el 2016³. La ley 715 de 2001, que reglamentó competencias y recursos transformó la descentralización, despojándola de su esencia territorial y privilegiando su dimensión sectorial (salud, educación, etc.)

Durante la primera década del 2000, los temas relacionados con el ordenamiento territorial perdieron peso e influencia en la definición de las políticas del gobierno nacional. Temas como el conflicto armado, el desempleo y la pobreza, las relaciones internacionales y el incremento de la inversión privada han acaparado la atención de los diferentes tomadores de decisiones en el país y quedaron en un segundo plano las apuestas por la equidad entre las regiones, el desarrollo territorial y la gestión pública de gobernaciones y alcaldías. La importancia de la relación entre las desigualdades y las capacidades de los departamentos y municipios con las dificultades para activar la economía y los desafíos para superar la inseguridad y la violencia aun es un tema que no ha cobrado suficiente fuerza aun en el país.

Sin embargo, los últimos años han abierto ventanas de oportunidad para el reposicionamiento del tema y plantean nuevas preguntas sobre el destino de la descentralización en el país y la forma como esto debe ser abordado. La promulgación de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, que había sido postergada por veinte años, y las leyes relacionadas con el posconflicto como la de Víctimas y Restitución de Tierras empiezan a vislumbrar la relación entre pobreza, conflicto y descentralización.

Hoy en día, el proceso se ve afectado por un triple riesgo: en primer lugar, existe una estrategia promovida por el Gobierno Nacional de concentración de decisiones y recursos en el nivel central y de intervención en la gestión de los asuntos en el territorio, tendencia que se impulsó en la última década y que la nueva legislación no ha conseguido romper a pesar de los avances y una voluntad política que se distancia del gobierno anterior; en segundo lugar, una dificultad originada en los propios municipios y departamentos, producto de su débil capacidad de gestión, de la falta de transparencia, la ocurrencia de hechos de corrupción y de la generación insuficiente de recursos propios para derrotar los problemas de pobreza y desigualdad; y un tercer aspecto ligado a la incidencia de los grupos armados irregulares en la gestión pública

³ El cambio en el sistema de transferencias significó para las entidades territoriales una pérdida significativa de recursos: se calcula que entre 2002 y 2006 se dejaron de girar 7,59 billones de pesos del 2006 a las entidades territoriales para inversión en salud, educación, agua potable y saneamiento básico.

local, entre los cuales, los paramilitares aún muestran su fuerza electoral y política, mediante la intimidación y la compra de votos.

Todo lo anterior es motivo de especial preocupación para la Red RINDE, la cual ha sido compartida por Rimisp en la búsqueda de promover reflexiones pertinentes para la región latinoamericana. Sin un Estado institucionalmente fuerte en sus tres niveles de gobierno, los problemas coyunturales se convertirán en condenas de perpetuidad temerosa. RINDE considera que la descentralización y el ordenamiento territorial son herramientas potentes para enfrentar las complejidades económicas, humanitarias, sociales y políticas que vive Colombia: la pobreza y las profundas desigualdades, el conflicto armado y el desplazamiento forzado, la inseguridad en las calles y el desempleo, la apatía ciudadana frente a lo público y a lo político, la corrupción y las ineficiencias en el manejo de los dineros públicos pueden tratarse con mayor eficacia si se fortalece la capacidad de acción de los gobiernos territoriales y su ciudadanía.

Cambios recientes en la legislación

Con el cambio de gobierno en el año 2010, se empezaron a abrir caminos hacia el avance en las legislaciones tanto del ordenamiento territorial como las relacionadas con el conflicto armado y sus consecuencias. Fue así que de manera casi simultánea fueron aprobadas por el congreso la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras (Ley 1448 de 2011) y la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (Ley 1454 de 2011), esta última aplazada por veinte años, desde que la Constitución de 1991 le encomendó al Congreso su elaboración. Igualmente, fueron introducidos cambios a la asignación de recursos provenientes de la explotación de recursos naturales - en Colombia conocidos como regalías- mediante la creación del Sistema General de Regalías. Más recientemente, fue aprobada una actualización del Código del Régimen Municipal (Ley 1551 de 2012) y como elemento más reciente la Ley 1265 de 2013 de Áreas Metropolitanas. A pesar de las grandes necesidades de cambios para el funcionamiento de los departamentos y luego de ser largamente discutida, fue aplazada la reforma al régimen departamental, cuyo nuevo proyecto será posiblemente presentado en una próxima legislatura. Finalmente, se expidieron los regímenes de áreas metropolitanas y distritos como elementos en pro del desarrollo específico de estos territorios.

Ley 1448 de 2011 Víctimas y Restitución de Tierras

La Ley de Víctimas y Restitución de Tierras contempla la creación de nuevos mecanismos y nuevas estructuras institucionales que permitan dar respuesta, por canales separados, a los procesos de atención a las víctimas y la restitución de tierras a las personas desplazadas de sus territorios, ambas estrategias en la ruta de reparar de manera integral a las víctimas del conflicto armado.

Esta ley resulta de gran importancia para la problemática de la descentralización en el país, dado que asigna nuevas competencias (adicionales a las que había consagrado la Constitución de 1991: educación básica y media, salud, agua potable y saneamiento básico y vivienda) relacionadas con las consecuencias del conflicto, que anteriormente no estaban contempladas.

Por la misma razón, se plantea el desafío de crear mecanismos de coordinación entre el nivel central de gobierno y los territorios, para esclarecer responsabilidades, formas de implementación de competencias y estrategias de coordinación que permitan un trabajo conjunto y coherente entre los niveles de gobierno.

La coordinación ha sido abordada desde el gobierno a través de la constitución de un Sistema de Corresponsabilidad⁴ entre los diferentes niveles territoriales, en el cual se logre la asignación de competencias de manera clara y los mecanismos de articulación. Alrededor de esto se han venido desarrollando diferentes conversatorios, en los cuales han surgido las principales preocupaciones que esto acarrea, que en resumen son tres, ya esbozados: la insuficiente claridad en la distribución de competencias y en la asignación de recursos, limitaciones en la coordinación de acciones entre la nación y las entidades territoriales y debilidades en las capacidades presupuestales, técnicas y administrativas de dichas entidades (Rinde et al 2013).

Adicionalmente, la ley 1448 de 2011 y su decreto reglamentario 4800 de 2011, establece la distribución de competencias y responsabilidades en materia de atención humanitaria para las víctimas del desplazamiento forzado, a la nación y a las entidades territoriales. El artículo 62 de la ley establecen tres fases: 1) Atención inmediata; 2) Atención humanitaria de emergencia; y 3) Atención humanitaria de transición⁵. En el primer caso la Ley es tajante en cuanto a que la responsabilidad recae de manera exclusiva en el municipio; en el segundo la responsabilidad recae en el nivel nacional, a través de la Unidad de Víctimas; en el tercero la responsabilidad es igualmente del nivel nacional, pero en este caso a través del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.

La importancia de esta legislación aumenta debido a lo vulnerable de la situación de estas personas y los riesgos que la falta de superación del conflicto armado conlleva. El conflicto en la toma de decisiones entre el nivel nacional y el local es una de las prioridades ante esta nueva legislación.

La Ley se queda corta en muchos sentidos frente a las respuestas que debía dar a las víctimas, sin embargo, para efectos de este documento solamente mencionaremos que no se avanza realmente en la descentralización hacia el posconflicto, porque sigue estando el nivel central

⁴ Este Sistema de Corresponsabilidad es el resultado de la necesidad de dar respuesta a los autos 383 de 2010 y 099 de 2013 de la Corte Constitucional, que realizan seguimiento a la sentencia T-025 de 2004 (estado de cosas inconstitucional por situación de población desplazada). La Corte señaló la necesidad de una mayor coordinación entre los entes territoriales y el gobierno nacional para superar la vulneración de derechos existente. Este proceso se encuentra en diseño y las discusiones en las que ha participado la Red Rinde hacen parte de los insumos de este documento.

⁵ De acuerdo con el artículo 63 de la ley 1448, la Atención inmediata es la ayuda humanitaria entregada a aquellas personas que manifiestan haber sido desplazadas y que se encuentran en situación de vulnerabilidad acentuada, y requieren de albergue temporal y asistencia alimentaria. La atención humanitaria de emergencia (art. 64), es la ayuda humanitaria a la que tienen derecho las personas u hogares en situación de desplazamiento una vez se haya expedido el acto administrativo que las incluye en el Registro Único de Víctimas. La atención humanitaria de transición (art. 65) es la ayuda humanitaria que se entrega a la población en situación de desplazamiento, incluida en el Registro Único de Víctimas, que aún no cuenta con los elementos necesarios para su subsistencia mínima, pero que a la luz de la valoración hecha por la Unidad de Víctimas, no presenta las características de gravedad y urgencia que los haría destinatarios de la Atención Humanitaria de Emergencia.

más fuerte que los territorios y estos a su vez no cuentan con el apoyo y las herramientas que les permitan superar su debilidad institucional y técnica.

Ley 1454 de 2011 Orgánica de Ordenamiento Territorial

En este mismo sentido, como se mencionó anteriormente, a la par de la discusión de la Ley 1448 de Víctimas y Restitución de Tierras, fue elaborada la Ley 1454 Orgánica de Ordenamiento Territorial - LOOT.

La apuesta de este instrumento fue promover la asociatividad como base del desarrollo territorial en el país. Por ello creó una serie de mecanismos⁶ para que las entidades territoriales (tanto municipios como departamentos) viesen en la asociatividad una herramienta que permitiera mayor eficiencia en el cumplimiento de sus competencias.

Sin embargo, la LOOT no dio respuestas a las preguntas que se le habían hecho desde la Constitución de 1991 y si bien procuró abordar el tema de la descentralización administrativa, dejó de lado la autonomía política. Realmente no fue abordado el tema del ordenamiento territorial en detalle, partiendo de una concepción integral del territorio como lugar en el que ocurren las relaciones sociales, políticas y económicas. Muchos aspectos que se le habían encomendado, como por ejemplo las Entidades Territoriales Indígenas, fueron aplazados nuevamente por la Ley para próximos desarrollos normativos.

En segundo lugar, mandatos explícitos dejados por la Constitución al congreso, como la conformación de regiones, fue dejada a un lado, convirtiéndose en una dificultad para incentivar los procesos asociativos.

Este es un tercer punto. La Ley, a pesar de declarar que busca incentivar la asociatividad de las entidades territoriales, no asigna recursos para que esas alianzas tengan una base para su funcionamiento. Esto, sumado a lo anterior, desincentiva los procesos asociativos dado que los gobernantes no encuentran incentivos de tipo económico pero tampoco político.

Finalmente, entre los aspectos que también son dejados de lado por la LOOT se encuentra el no contemplar las necesidades fuertes que ha venido manifestando el país en varios niveles. Temas como el ya mencionado conflicto armado y sus implicaciones, o la gestión del riesgo se muestran como necesidades urgentes que no fueron tenidos en cuenta a la hora de su diseño. En general hace falta una mayor coordinación entre las diferentes legislaciones que tienen competencia en el nivel territorial, para que su funcionamiento sea mejor. Esta tarea pudo haber sido cumplida por la LOOT pero se quedó corta.

⁶ Son esquemas asociativos las regiones administrativas y de planificación, las regiones de planeación y gestión, las asociaciones de departamentos, las áreas metropolitanas, las asociaciones de distritos especiales, las provincias administrativas y de planificación, y las asociaciones de municipios (Art. 10, Ley 1454 de 2011) Adicionalmente crea las figuras de contrato-plan (Art. 18) y las Regiones de planeación y gestión (Art. 19) para facilitar la gestión de recursos para la asociatividad.

Acto Legislativo 05 de julio de 2011: Sistema General de Regalías

Como un tercer elemento surgido en el contexto de las leyes anteriores, encontramos el Acto Legislativo 05 de julio de 2011 que crea el Sistema General de Regalías, eliminando el anterior Fondo Nacional de Regalías.

Este nuevo instrumento parte de la necesidad de redistribuir los recursos provenientes de la explotación de recursos no renovables y no concentrarlos solamente en aquellos lugares donde se realiza la explotación, como ocurría anteriormente⁷.

No obstante, una de las principales críticas que ha recibido este nuevo mecanismo se relaciona con la administración de los recursos del Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación, a cargo de los Organismos Colegiados de Administración y Decisión - OCAD, en cabeza de los gobernadores. El principal temor de los críticos del SGR es que las decisiones en este sentido no van a estar en manos de conocedores del tema y que ellas estarán basadas principalmente en criterios clientelares, antes que académicos.

El SGR busca reducir los índices de corrupción que se han presentado durante las últimas décadas en el país en el manejo de los recursos de regalías mediante la vigilancia de los mismos por parte del nivel central al mismo tiempo que impulsa una redistribución que atienda a criterios de equidad. A pesar del reconocimiento que se hace de la situación de corrupción, el principal desafío que enfrenta el país en este sentido es el fortalecimiento de las capacidades técnicas tanto de la institucionalidad pública como de la ciudadanía, para que la vigilancia pueda hacerse también en el nivel regional y local y para que las ciudades grandes no terminen ejerciendo una incidencia que los municipios pequeños no puedan contrarrestar. El manejo de estos recursos, dado el diseño institucional planteado, está en un enorme riesgo de politizarlos aún más.

Ley 1551 de 2012 de reforma al Código del Régimen Municipal

Otro de los instrumentos a propósito del ordenamiento y las competencias es el régimen municipal (Ley 1551 de 2012). Esta legislación, cuyo propósito era modernizar el funcionamiento de los municipios en el país, tiene un carácter similar al de la LOOT y no logró avanzar en las dificultades de fondo que enfrentan los municipios, como la falta de capacidades técnicas y de recursos para cumplir efectivamente con las competencias que se les han asignado.

Ley 1617 de 2013 del Régimen para Distritos Especiales y Ley 1625 de 2013 del Régimen para las Áreas Metropolitanas

⁷ El SGR redistribuye los recursos progresivamente hasta una proporción de 25% para la región productora y 75% para otros fines. Entre ellos contempla la creación de nuevos fondos: Ciencia, tecnología e innovación, Fondo de Desarrollo Regional - FDR y Fondo de Compensación Regional - FCR. Adicionalmente se ahorrará a través del Fondo de Ahorro y Estabilización - FAE y del Fondo de Ahorro Pensional Territorial - Fonpet.

Finalmente, fueron expedidos los regímenes de Distritos Especiales y Áreas Metropolitanas, los cuales se han concentrado en aspectos del desarrollo que atañen especialmente a estos territorios. Allí se buscó profundizar en el tema de ordenamiento territorial, desarrollando elementos planteados por la LOOT y regulando elementos del desarrollo como el turismo y el manejo portuario. No obstante, algunos elementos no fueron modificados significativamente, manteniendo una línea común con toda la legislación reciente.

Todas estas nuevas normas brevemente reseñadas comparten un doble sello: muestran que el país se ha acostumbrado a legislar sobre los mínimos, lo que impide que las leyes que buscan avanzar hacia el desarrollo y la paz tengan un impacto real sobre las realidades del país, en especial en lo territorial.

La segunda cara del sello es que las herramientas anteriores no permiten un avance contundente para consolidar el posconflicto y una paz sostenible. Mientras el andamiaje institucional no se comprometa con la descentralización y la autonomía, la superación de las condiciones de pobreza y malos manejos de los recursos públicos no será posible.

Repensando la Descentralización en el país: el triple riesgo

Las relaciones intergubernamentales representan hoy en día una estructura piramidal: Arriba, en la cúspide, un poder de decisión y de inversión concentrado en el gobierno nacional. Abajo, en la base, están los municipios y los departamentos, quienes juegan como ejecutores de las decisiones superiores. Un ejemplo de esto es el Sistema General de Regalías, el cual a pesar de entregar recursos a los entes territoriales, mantiene el rol preponderante del gobierno nacional sobre las decisiones. Así, por un lado se asignan mayores competencias a las entidades territoriales, mientras que por el otro no otorga la autonomía necesaria en la asignación de recursos que permita que se realicen. La estructura territorial se mantiene igual, pese a los nuevos desafíos que deben enfrentarse.

Las amenazas a la descentralización se originan también dentro de las entidades territoriales, especialmente por su débil capacidad de gestión, sus bajos niveles de transparencia en algunos casos y su dificultad para generar recursos propios y manejarlos adecuadamente. Esto ha llevado a un manejo indebido de sus recursos, al clientelismo, a la rutinización de la gestión, la pobreza fiscal y, sobre todo, la baja capacidad para atender las demandas de la población.

Un elemento adicional en este sentido, es que mientras el gobierno nacional realiza reformas a sus estructuras de funcionamiento, a los gobiernos regionales solamente les es permitido utilizar los recursos ajustados a la Ley 617 de 2000 (sobre la racionalización del gasto administrativo), con lo cual sus plantas de funcionarios así como los recursos necesarios para cumplir con sus tareas se encuentran limitados, en contraste con la creciente demanda de ejecución de las nuevas competencias asignadas.

Finalmente, una tercera amenaza es la incidencia de los actores armados en la gestión territorial, especialmente en los municipios. En este punto se encuentra incidencia de actores

de la guerrilla en un grado menor y en un nivel muy alto la de grupos antiguamente paramilitares y hoy conocidos como Bacrim.

Según cálculos de la Corporación Nuevo Arco Iris y de la MOE, dicha amenaza afecta a un poco menos de la cuarta parte de los municipios del país y a por lo menos 12 departamentos. Los actores armados han visto en los aparatos municipales una importante fuente de poder, de legitimación social y política, de protección y de acumulación de recursos.

Tres han sido las estrategias de estos sectores⁸: en primer lugar, el control territorial, mediante el cual manejan factores claves como la propiedad de tierras y negocios, la circulación de bienes y personas, los flujos de información y la vida social. Dicho control les permite regular mediante el uso de las armas la economía local, las formas y los estilos de vida y las conductas de la población. La finalización del conflicto armado tiene un gran enemigo en estos actores. Leyes con una altísima relevancia como la de Restitución de tierras tendrán serias dificultades en su aplicación concreta en los municipios, debido a las amenazas de las que son víctimas los líderes de las organizaciones en pro de la restitución y la reparación. Esto no se ha podido contrarrestar desde la institucionalidad pública.

En segundo lugar, el control político- electoral, a través de diferentes vías: la eliminación del “enemigo” político, la realización de alianzas con la dirigencia local o la imposición de una nueva élite de “testaferros políticos” para asegurar el poder. Los partidos políticos siguen siendo organizaciones débiles, fácilmente permeables por actores ilegales, lo que ha facilitado la labor de estos últimos de cooptación de algunos sectores de la dirigencia política local.

Por último, el control de la gestión pública. Los actores armados han logrado tener una incidencia directa en las decisiones territoriales. Algunos prefieren incidir desde afuera del aparato municipal a través del quiebre del orden público, el veto a las autoridades públicas en ciertos territorios, la presión sobre las autoridades para que orienten la inversión hacia zonas y poblaciones bajo su influencia. Otros han optado por insertarse en el aparato municipal con el fin de manejar directamente el gobierno local. En este caso, la modalidad más generalizada ha sido la captura de rentas públicas.

Las consecuencias de esta influencia están a la vista: deficientes procesos de gestión y peores resultados en materia de cobertura y calidad en los servicios a cargo de los municipios; cercenamiento de los derechos civiles y políticos de la población; debilitamiento del tejido social y de la participación ciudadana; imperio de las armas y de la corrupción encubierta.

Ante esta situación, la oportunidad que otorga el proceso de paz para que actores como la guerrilla transiten al ejercicio de la democracia y la contienda política a través de las urnas, es vital para el país y genera esperanzas también para el desarrollo de la política regional.

⁸ VELASQUEZ, Fabio (coordinador), Las otras caras del poder. Territorio, conflicto y gestión pública en municipios colombianos, Bogotá: Foro – GTZ, 2009.

Fortalecer la descentralización

La apuesta del gobierno debe ser más consecuente e impulsar medidas que incentiven la asociatividad, aumenten las capacidades técnicas e institucionales en los niveles territoriales y transfieran los recursos que requiere la asignación de competencias. La descentralización, al multiplicar los centros de poder, incrementa la gobernabilidad territorial y crea oportunidades para que las colectividades territoriales asuman la responsabilidad de diseñar su futuro y trabajar por él. Se trata por tanto de fortalecerla, no de enterrarla, para enfrentar la triple amenaza. Fortalecer la descentralización significa dotar a los gobiernos municipales y departamentales de la autonomía, las competencias y los recursos necesarios (legales, económicos, técnicos, etc.) para que, con la colaboración de sus respectivas colectividades territoriales y en coordinación con el gobierno nacional en lo que sea necesario y conveniente, impulsen dinámicas de desarrollo local y regional que contribuyan a mejorar la calidad de vida de sus habitantes. ¿Cómo? Tres líneas de acción parecen indispensables: el rediseño de las relaciones intergubernamentales, el cambio en los estilos de la gestión pública municipal y departamental, y las reformas en el campo político-electoral.

Un nuevo esquema de relaciones intergubernamentales

Es necesario rediseñar el esquema de relaciones intergubernamentales, tanto en términos de competencias como de recursos. Sobre las competencias, hay que perfilar un sistema diferenciado que asigne con claridad responsabilidades a cada uno de los niveles de la administración pública y sea flexible, según tamaño, capacidades y recursos de las entidades territoriales, especialmente en el caso de los municipios. Hasta ahora, la política de descentralización ha sido pensada para los municipios de tamaño grande e intermedio, no para el 97% de los municipios colombianos, que tienen una población menor a 50.000 habitantes. No se puede pedir a un municipio de sexta categoría que ejerza las mismas competencias que uno de categoría especial. Lo mismo puede afirmarse de los departamentos. Los conceptos de gradualidad y elegibilidad en la asunción de competencias deben ser introducidos en la legislación colombiana, de manera que la carga de responsabilidades aumente cuando el municipio cuente con las capacidades y los recursos necesarios para ejercerlas y/o con la voluntad de asumirlas⁹.

En materia de ingresos, se requiere, de una parte, que los gobiernos territoriales asuman con mayor responsabilidad, transparencia, eficiencia y eficacia la gestión de sus finanzas, terreno en el cual hay que introducir fuertes correctivos en materia de control político, control institucional y control social; de otra, buscar los mecanismos para incrementar sus recursos para que puedan atender las demandas de la población en el territorio. Ello exige:

⁹ No sobra señalar, además, que las entidades territoriales, en especial los municipios, no sólo son prestadores de servicios, sino que desarrollan tareas de gobierno que no pueden ser dejadas de lado: solución de pequeños problemas de la población, diálogo con esta última para potenciar la vocación del territorio, generación de sentidos de pertenencia, promoción de la participación ciudadana en los asuntos públicos, generación de climas de convivencia ciudadana, etc., tareas éstas que no están necesariamente atadas a las transferencias, sino a la capacidad de gobierno y a la imaginación política de las autoridades territoriales.

- a. Una reforma tributaria territorial que establezca dispositivos para la generación de ingresos propios de las entidades territoriales, en particular de los municipios, directos interlocutores de la población, en la satisfacción de sus demandas, de manera que disminuya su dependencia de los recursos de transferencia¹⁰.
- b. El diseño de un mecanismo de participación en los ingresos de la nación, que asegure un crecimiento real de los recursos de transferencia y permita a las entidades territoriales cumplir sus compromisos de incremento de las coberturas en educación, salud, agua potable y saneamiento básico, e incrementar el gasto público en otros frentes que les asigna la ley 715 de 2001. Además, el SGP creado por el Acto Legislativo # 1 de 2001, fue una medida transitoria, pensada inicialmente hasta 2008 y, luego, prorrogada hasta 2016. Es necesario descartar una nueva prórroga y a que se diseñe un mecanismo definitivo que no implique la reducción de los ingresos de las entidades territoriales por este concepto¹¹.
- c. Existen avances en el criterio de equidad, expresado a través del SGR. Sin embargo aun está pendiente avanzar en la unificación de la bolsa de recursos de transferencia (SGP, SGR, otros) y la definición de criterios unificados de asignación a las entidades territoriales, en los que prime el concepto de equidad, no sólo el de población, como ocurre ahora. Para tal efecto, es necesario reflexionar con mayor profundidad la función y conformación de los Fondos de Compensación para que permita a los territorios más pobres acceder a recursos adicionales para recuperarse de su atraso y reducir la brecha territorial.
- d. La creación de incentivos (económicos, de cofinanciación, de reconocimiento, etc.) para los gobiernos que emplean de manera eficiente y eficaz sus recursos y demuestran políticas y acciones de incentivo a la participación ciudadana, así como de sanciones para quienes obran en sentido contrario.
- e. El diseño de una política nacional de transparencia de la gestión pública, que reduzca drásticamente los riesgos de corrupción, mediante procesos de publicidad de las decisiones, cumplimiento de normas y visibilidad en la contratación y en el manejo del recurso humano, y promoción del control social por parte de las autoridades en el territorio.
- f. El rediseño de los mecanismos de control institucional (control interno, control fiscal, personerías) y un fortalecimiento del control ciudadano a través de las veedurías. La idea es no entregar cheques en blanco a los municipios y departamentos, sino cuidar que los recursos que se les entreguen sean bien utilizados en función de objetivos de desarrollo y bienestar de la población.

¹⁰ De nuevo, los municipios más pequeños son los que padecen las consecuencias de esta situación. Aunque su desempeño fiscal ha mejorado, el 40% de la tributación fiscal se concentra en Bogotá y las 40 ciudades de mayor tamaño en el país.

¹¹ Además, la noción que debe primar es la de participación en los ingresos de la Nación, y no la de cesión o de cuenta específica. No sobra señalar, además, que los costos de prestación de los servicios públicos locales y la accesibilidad a los mismos cambia con las características de los municipios, según su tamaño y la composición urbano-rural de su población.

Estas reformas ponen de presente la necesidad de reformar en lo que sea pertinente la ley 715 de 2001 y, ante las falencias de la LOOT en la definición del marco de acción de los diferentes niveles del gobierno y el papel de la sociedad civil y de los agentes privados, desarrollos de la misma que profundicen estos aspectos. Allí deben incluirse entre otros aspectos, la reorganización político-administrativa del país y la redefinición de competencias y recursos de las entidades territoriales. Los avances en materia de asociatividad representan un paso positivo; sin embargo aun hay que profundizar en materia de incentivos para que esto se concrete en acciones mancomunadas entre entidades territoriales, según economías de escala y de aglomeración en pro del desarrollo y la paz.

Es igualmente importante mejorar la flexibilidad en la asignación de competencias entre los niveles nacional, intermedio y municipal de la administración pública, mediante un mecanismo de asignación diferencial de competencias según categoría de municipio y el tipo de departamento. Identificación de jerarquías económicas territoriales y supra- municipalización de servicios públicos. Territorialización del presupuesto nacional para garantizar una distribución espacial de la inversión pública, complementaria de la inversión de las entidades territoriales en su jurisdicción.

Multiculturalidad: reconocimiento de la diversidad cultural del país y adaptación de las normas a dicha realidad, con el fin de estimular la autonomía de las regiones y las etnias y su desarrollo en el marco de un concepto de proyecto compartido de país.

el manejo del suelo, del subsuelo, del espacio aéreo y de los mares; las relaciones fronterizas y la integración del país en el nuevo orden internacional, y debe acogerse a principios tales como:

- Visión estratégica: el país debe dotarse de un proyecto estratégico de organización del territorio, que le permita definir objetivos de mediano y largo plazo.
- Fortalecimiento del nivel intermedio de ordenamiento estatal y de las nuevas figuras creadas por la Constitución de 1991: regiones, provincias y entidades territoriales indígenas.
- Aprovechamiento de las figuras asociativas creadas por la LOOT, incluyendo incentivos que favorezcan su utilización.

Todo lo anterior debe apuntar, como se ha mencionado anteriormente, al desarrollo del principio de la autonomía política consagrado en la Constitución Política, el cual no ha recibido atención en las reformas realizadas.

La gestión pública

Otro frente de reformas tiene que ver con la gestión pública. Es necesario transformar los estilos de gestión autoritarios y clientelistas aún dominantes en el escenario territorial y blindarla para que los actores armados no logren tener la influencia que han logrado hasta ahora. El primer objetivo exige el cumplimiento de por lo menos dos condiciones: de un lado, un cambio de liderazgos sociales y políticos, de manera que accedan a los puestos de mando personas que trabajen por la consolidación de la democracia y a la luz de una cultura fundada

en valores relacionados con el fortalecimiento de lo público. De otro, multiplicar las experiencias de participación ciudadana y control social de la gestión pública, punto sobre el cual se hará alusión en detalle más adelante.

En cuanto al blindaje de las administraciones municipales y departamentales con respecto a la influencia de los actores armados ilegales, es preciso atacar varios frentes. El primero de ellos consiste en fortalecer la gestión pública, es decir, restituir a los municipios la autonomía que les concedió la Constitución de 1991, bastante envoltada en años recientes, y entregarles los instrumentos técnicos, administrativos, normativos y fiscales necesarios para que la usen en función de los intereses colectivos, estableciendo prioridades de inversión y de prestación de servicios a quienes más necesitan de la acción del Estado, a la luz de criterios de equidad y redistribución de los bienes, los servicios y las oportunidades para la gente.

El gobierno nacional, antes que inventar dispositivos de vigilancia policiva sobre el desempeño de las autoridades locales, debería generar incentivos para premiar la buena gestión y diseñar políticas de mejoramiento de capacidades individuales e institucionales, especialmente en las entidades territoriales más pobres económica y fiscalmente, y técnicamente más débiles. Las lecciones aprendidas hace tres lustros sobre los programas de desarrollo institucional, en el sentido de que éste no es sólo un proceso técnico, sino también de fortalecimiento de capacidades políticas, deben ser aplicadas de inmediato. También es clave incentivar la rendición de cuentas de las autoridades municipales a la ciudadanía, estimular la petición de cuentas por parte de esta última y afianzar y multiplicar los espacios y los momentos de diálogo e interacción entre ellas, a fin de erradicar todos los factores que incrementan los riesgos de corrupción en la gestión municipal.

Es necesario, además, formular planes estratégicos municipales con participación ciudadana, que definan metas de resultado e impacto, acompañadas por un sistema de monitoreo y evaluación; elaborar presupuestos por resultados, a fin de hacer un uso más eficiente de los recursos y propiciar un control social más efectivo; mejorar los sistemas de información para que la rendición de cuentas sea más efectiva e incorpore el diálogo entre las autoridades municipales y la ciudadanía; desarrollar acciones de monitoreo y evaluación de la gestión pública, que se refieran no sólo a los procesos y a los productos, sino también al impacto de la gestión en el mejoramiento de la calidad de vida. El DNP, junto con las oficinas municipales y departamentales de planeación, deberá construir sistemas estandarizados de medición.

La gestión pública territorial debe otorgar a la participación ciudadana un lugar más importante que el que posee actualmente. A ese respecto, es preciso repensar los diseños institucionales para la participación y transformar las prácticas ciudadanas y de las autoridades públicas en ese campo. El gobierno nacional debe trazar una política de participación que estimule el uso de los dispositivos institucionales, y que reconozca igualmente las iniciativas ciudadanas que fluyen por fuera de dicha institucionalidad, en la mira de multiplicar y profundizar el diálogo y la interacción entre las autoridades públicas y la población.

Dicha política debe incluir como un elemento estratégico el re-diseño de la institucionalidad participativa, para lo cual es necesario reformar y unificar las normas actualmente existentes en la materia. En particular, cuatro normas requieren un cambio urgente: en primer lugar, la ley de instancias y mecanismos de participación ciudadana (ley 134 de 1994), con el fin de convertirla en un incentivo para la participación directa, y no en un obstáculo, como es actualmente. La expectativa en este sentido es grande, ya que además de que se encuentra en curso de discusión en el Congreso una nueva propuesta en este sentido, las negociaciones de paz entre el gobierno nacional y las Farc han hecho de este tema uno de los ejes centrales, sobre los cuales ya se ha logrado un acuerdo¹² que deja entrever la necesidad de reformas democráticas en ese sentido.

En segundo lugar, la Ley Orgánica de Planeación (Ley 152 de 1994), para que abarque todos los planes (de desarrollo, de ordenamiento territorial, sectoriales, etc.) y fortalezca los Consejos de Planeación como instancias permanentes de participación ciudadana con capacidad de incidencia en la formulación de los planes, obligándolos, además, a realizar rendición de cuentas anualmente a la ciudadanía sobre su desempeño. En tercer lugar, la ley de Veedurías Ciudadanas (Ley 850 de 2003), de manera que no sólo defina el carácter y el papel de las veedurías, sino que les otorgue instrumentos, especialmente en el campo de la información, para ejercer el control social de la gestión pública; y, finalmente, las más de treinta leyes sobre canales de participación sectorial y poblacional. Estas últimas deberían hacer parte de una Ley estatutaria de la participación ciudadana que evite la dispersión actualmente existente y estimule mediante incentivos y mejores condiciones objetivas la participación en los asuntos públicos.

El nuevo marco normativo debería estar acompañado por la inclusión en el presupuesto nacional de una partida destinada al fomento de la participación ciudadana por parte del gobierno nacional, cuyo gasto debería estar respaldado por un documento Conpes sobre la materia. El Fondo de Participación, que maneja actualmente el Ministerio del Interior, debe manejarse en forma transparente –lo que hasta ahora no ha ocurrido- y su administración debe estar en manos de un Consejo Nacional de Participación Ciudadana, en el que tengan asiento representantes del gobierno, del Ministerio Público y de la sociedad civil.

La política de participación ciudadana debe establecer claramente los incentivos que las autoridades públicas recibirán para la promoción de la participación en su respectivo territorio. Las autoridades que no sólo cumplan con los mandatos normativos y constitucionales en la materia, sino que, además, sean creativos en la introducción de prácticas participativas, como los presupuestos participativos, la formulación de políticas públicas con participación de los sectores interesados, el estímulo a la vigilancia ciudadana, etc., deberían recibir incentivos

¹² Dado lo reciente de este acontecimiento y de que su carácter aun no es vinculante, solamente mencionaremos aquí que los acuerdos parten del principio de separación entre guerra y política que es fundamental para superar el conflicto y la exclusión en el país. Esto implica para el Estado colombiano otorgar garantías efectivas a la oposición y a la participación de actores diversos en la democracia. Igualmente avanzan en elementos de gran importancia para ampliar la participación política en el país, como es un ejemplo las circunscripciones transitorias especiales de paz para las regiones más afectadas por el conflicto.

fiscales que premien los esfuerzos por democratizar la gestión pública y los resultados obtenidos en ese aspecto¹³.

Entre las tareas que deben llevar a cabo las autoridades territoriales están las de promover la creación y fortalecimiento de organizaciones y redes sociales, la formación de viejos y nuevos líderes, la multiplicación y la articulación de experiencias participativas que sirvan de escenario de aprendizaje democrático y la transformación progresiva de la cultura política hacia imaginarios que coloquen los valores de la participación, la convivencia y la construcción de paz en lugar privilegiado dentro de las preocupaciones de la ciudadanía, realizando los propósitos de la Constitución de 1991.

Otra tarea de gran valor es la de estimular a los partidos y las organizaciones políticas y a sus integrantes para que favorezcan el ejercicio de la participación ciudadana. La articulación entre representación política y participación ciudadana en Colombia es muy precaria, lo que abre una brecha peligrosa entre una y otra, que termina por debilitar la institucionalidad y las prácticas participativas. De ahí la importancia de transformar la mentalidad de los actores políticos y de los líderes sociales para que se sumen a propósitos comunes de democratización de la gestión pública.

Reformas político-electorales para el territorio

La tercera línea de reformas se refiere a los cambios en los dispositivos institucionales y en las prácticas político-electorales en el nivel territorial. Este es un aspecto hasta ahora no ligado a la descentralización, pero que tiene importantísimas implicaciones, en especial por el papel que han jugado los actores armados ilegales en esa materia¹⁴.

Algunas de las medidas que vienen discutiéndose en el plano nacional resultan pertinentes. Es el caso de las sanciones para los partidos o movimientos que permitan el ingreso en sus listas de candidatos que, habiendo sido elegidos, se vean envueltos en líos judiciales relacionados con el apoyo a sus campañas por parte de actores ilegales. Mecanismos como la silla vacía, la devolución parcial o total de recursos entregados al partido por reposición de votos, las multas, el recálculo del umbral y la reasignación de curules, la prohibición al partido de presentar candidatos a la misma circunscripción en la siguiente elección, la pérdida de las personerías jurídicas o, incluso, la disolución del partido hacen parte de la agenda por considerar.

Debe analizarse la posibilidad de separar la responsabilidad directa o indirecta por parte de los partidos de aquella que corresponde a sus miembros, y establecer medidas diferenciadas en cada caso. Otra norma que podría considerarse es anular elecciones con candidato único o cuando el perdedor con más votos tenga un porcentaje de respaldo inferior al 10%, siempre y cuando existan indicios de que tales resultados obedecen a la influencia de actores armados en

¹³ Sería muy útil contar con un Índice de Democracia Local que genere incentivos para municipios y departamentos con mayores niveles de participación ciudadana y electoral.

¹⁴ Estos planteamientos hacen parte del estudio "Territorio, Conflicto y Gestión Pública municipal", realizado por Foro (Bogotá, 2008).

el territorio. De igual forma parece conveniente dar mayor efectividad al voto en blanco, pues en aquellos municipios o departamentos donde no hay posibilidad de competencia política real, el voto en blanco puede ser un instrumento de la población para sentar su voz de protesta contra la toma irregular de las elecciones locales¹⁵.

Otro aspecto es la financiación de los partidos y las campañas políticas. Aunque no se comparte la idea de una financiación total por parte del Estado, son necesarias medidas como la entrega anticipada de recursos a quienes participen bajo ciertas condiciones de seriedad y apoyo por parte del electorado. Un Fondo Estatal de Financiación de Partidos y Campañas debería sumar a la distribución que se haga según el número de curules obtenidas en las últimas elecciones, porcentajes de recursos entre todos los partidos reconocidos y entre aquellos que mayores recaudos hagan de aportes de sus afiliados. De igual forma, es importante propiciar la presentación de información oportuna sobre los gastos de campaña por parte de candidatos y partidos y la obligatoriedad de hacer pública la información financiera.

Es necesario incentivar la participación del mayor número de ciudadanos en las decisiones locales, empezando por aquellas que tienen que ver con la designación y el control de sus gobernantes. En contravía de una concepción elitista de la democracia, se reivindica el valor de la política en un sentido amplio, a través de la vinculación activa a partidos o de la denuncia de actuaciones irregulares por parte de las autoridades electas. Esta podría ser una forma de romper el modelo señorial en la política, basado en el clientelismo y la privatización de los recursos y el poder públicos.

El diseño y ejecución de estas medidas convierte en tarea urgente el funcionamiento efectivo de la Comisión de Ordenamiento Territorial creada por la LOOT. La COT debe ocuparse prioritariamente de algunos temas, entre los cuales cabe mencionar:

- Los desarrollos normativos proyectados por la LOOT.
- El desarrollo económico territorial.
- El régimen electoral en las entidades territoriales y la representación política de las regiones en el Congreso de la República.
- La participación ciudadana en el nivel local

Propuestas

1. Desarrollar mecanismos que impulsen la visión estratégica del territorio, el fortalecimiento de los departamentos, la reformulación de las categorías de las entidades territoriales, la promoción de la asociatividad, la territorialización del presupuesto nacional.
2. Crear un nuevo modelo fiscal que permita disminuir la dependencia de las transferencias vía generación de ingresos propios para los municipios y departamentos en Colombia. Proponer una reforma tributaria territorial en coordinación con unos

¹⁵ Un ejemplo de esto ocurrió en el municipio de Bello, Antioquia en las elecciones para su alcaldía en el año 2011.

ajustes al Sistema General de Participaciones. El modelo fiscal no puede desentenderse de las relaciones intergubernamentales que se requieren para actuar en los territorios con subsidiariedad.

3. Hacer del Fondo Regional de Compensación un mecanismo explícito que reduzca las desigualdades de ingresos entre las regiones. Que éste sea nutrido con recursos de la Nación y de las entidades territoriales con mayores niveles de riqueza permitiría a los municipios y departamentos más atrasados financiar proyectos de reducción de la pobreza.
4. Formular una política efectiva de transparencia en la gestión pública, que incluya mecanismos para la reducción de los riesgos de corrupción. Fortalecer los sistemas de control institucionales y la promoción de la participación ciudadana en las decisiones de gasto público. Crear estrategias e incentivos que premien la buena gestión y que sancionen lo contrario. El modelo debe impedir que actores armados ilegales y el crimen organizado capturen o influyan el uso de recursos de departamentos y municipios.
5. Revisar los mecanismos de participación ciudadana e indagar los posibles obstáculos que impiden el acceso de la ciudadanía y las organizaciones de la sociedad civil en la construcción, ejecución y seguimiento de las políticas públicas.
6. Revisar los efectos de la Reforma Política de 2009 en las entidades territoriales con el fin de garantizar procesos electorales que no propicien poderes regionales nocivos para la democracia. Deben repensarse mecanismos que sancionen partidos y candidatos cuando se comprueben irregularidades como candidaturas únicas, monopolios y hegemonías electorales, entre otros.
7. Establecer un mecanismo interinstitucional de seguimiento y evaluación de la descentralización y el ordenamiento territorial, donde haya una vinculación activa de representantes de todos los niveles de Gobierno, del Congreso de la República, de los organismos de control, de la academia y de la sociedad civil.
8. Impulsar mecanismos de coordinación y articulación nación-territorio que permitan una implementación efectiva de las competencias territoriales, tanto las tradicionales como las nuevas creadas por la nueva normatividad de atención al conflicto y al posconflicto. La coyuntura que vive el país hace más necesario aun este aspecto, porque sin este trabajo conjunto entre los niveles de gobierno será muy difícil consolidar una paz sostenible.
9. Insistir en la necesidad de desarrollar el principio constitucional de autonomía política, esta es una de las tareas pendientes más importantes en el tema de ordenamiento territorial y que podría convertirse en uno de los pilares del desarrollo y la paz en Colombia.

Nota final

La tendencia evidente a la re- centralización del Estado colombiano no debe llevar a engaño. Si bien el gobierno nacional ha intentado en la última década revertir el proceso con medidas fiscales, no ha logrado afectar totalmente la médula de la descentralización, es decir, la

autonomía política de los municipios y los departamentos. Las entidades territoriales la siguen reivindicando, así no sea éste un clamor explícito y de todos los días. Esa es quizás la barrera más importante que el gobierno nacional enfrenta hoy día y enfrentará en el futuro, con la probabilidad de que no pueda superarla. Los cambios que puede conllevar un acuerdo de paz con las guerrillas hace de esto un desafío más claro.

Es ese el supuesto sobre el que se sustentan las propuestas que acaban de ser formuladas. Ellas parten, en efecto, de la consideración de que las colectividades territoriales no renunciarán a su autonomía en aquellos campos en los cuales la Constitución y la ley se la han otorgado. De lo que se trata, por tanto, es de construir nación desde las regiones y los territorios. La propuesta de descentralización no es una propuesta de fragmentación del país, sino de construcción de nación. Debe, en consecuencia, ser formulada en el marco de un proyecto de país democrático, pacífico, equitativo, próspero.

Las reformas que puedan realizarse en adelante deben partir, por lo tanto, de un propósito de recuperación de la institucionalidad y de las prácticas democráticas en Colombia y de un esquema de equilibrio entre los municipios, las regiones y la nación, que permita aunar esfuerzos para el logro de la paz y del bienestar que la inmensa mayoría de los colombianos quieren para sí y para generaciones futuras.

Bogotá, Colombia, noviembre de 2013.