

# Las Capacidades Institucionales de los Municipios Colombianos

Pedro Pablo Sanabria Pulido  
Universidad de los Andes – Colombia  
Centro de Investigación y Docencia Económicas CIDE- México

Publicado como:

Sanabria, P. (2019). Las Capacidades Institucionales de los Municipios Colombianos. En: Grin, Eduardo y Carrera-Hernández, Ady y Abrucio, Fernando. (2019) *Capacidades Estatales en Gobiernos Locales Iberoamericanos. Actualidad, Brechas y Perspectivas*. Editora FGV, Sao Paulo: Fundacao Getulio Vargas.

## 1. Introducción

En este capítulo, se explora la evolución de las capacidades institucionales municipales a partir de los grandes hitos y antecedentes que definieron el camino hacia la materialización de la permanente expectativa de descentralización con la elección popular de alcaldes y la constitución de 1991. Dicha constitución declaró a Colombia un Estado unitario descentralizado con autonomía de sus regiones administrativas- junto con las recientes reformas que han buscado ajustar la relación financiera y administrativa entre los diferentes niveles de gobierno, han llevado a un modelo administrativo político en el que el municipio cada vez más juega un rol fundamental. La tensión entre la persistente centralización política y la siempre esperada descentralización administrativa que ha caracterizado este proceso, da un marco relevante de análisis para explorar los niveles divergentes de avance en capacidad institucional en el caso de los municipios colombianos.

La expectativa de los años 80s de que la descentralización generaría un proceso de convergencia en capacidad institucional parece no materializarse aún, y, por el contrario, la realidad indica evidentes desigualdades entre municipios, cambios aún más retadores en las realidades demográficas y sociales, y problemas complejos de política pública que sobrepasan las fronteras y las capacidades municipales. En ese contexto, la capacidad institucional, medida en términos de contar con un cuerpo de funcionarios profesional y separado de presiones políticas, recursos y capacidad financiera propia para hacer sostenibles las estrategias municipales y regionales, y presencia de la autoridad estatal en el territorio urbano y rural, no se distribuye de forma uniforme en todos los municipios colombianos. Así, este trabajo tiene como objetivo analizar la evolución divergente de la capacidad institucional en los municipios colombianos en los últimos treinta años con un fuerte enfoque en las capacidades de talento humano, gestión financiera y presencia estatal a nivel municipal.

La descentralización en Colombia ha representado un esfuerzo de largo aliento con varios objetivos. Un primer objetivo en sí mismo es la consolidación de una idea integrada de estado-nación a partir de las regiones. En la medida que la geografía misma del país definió zonas claramente diferenciadas desde lo físico y lo cultural, la integración y reconocimiento de la diversidad regional se convirtieron en un aspecto fundamental. Otro objetivo, más difícil de alcanzar, era satisfacer las demandas de algunas de esas regiones por mayor autonomía en el contexto de un país altamente centralista hasta la expedición de la constitución política de 1991 que buscó subsanar el excesivo centralismo de la constitución de 1886. Y un tercer objetivo, fundamental en sí mismo para la sostenibilidad de la nación colombiana era precisamente la construcción de capacidad institucional en un país que se ha definido consistentemente como uno con más territorio que Estado, y que ha estado sujeto, quizás como pocos estados incluso en el contexto latinoamericano, a una configuración casi única de

amenazas y retos a la institucionalidad: narcotráfico, guerrillas, paramilitarismo, delincuencia común, desastres naturales periódicos, desplazamientos poblacionales masivos, corrupción y clientelismo.

Este capítulo tiene como objetivo describir y caracterizar las capacidades de las administraciones municipales de Colombia para la gestión y las políticas públicas. Su entendimiento es clave para comprender el rol que juega el hecho de estar en un país unitario descentralizado que mezcla importantes formas tanto del centralismo como del federalismo. El capítulo inicia con una primera sección en la que se describen los antecedentes y el contexto de los procesos de reforma territorial y descentralización. Posteriormente, el capítulo se enfoca en la descripción del marco institucional y funcional de los municipios colombianos, para proseguir con un análisis de las capacidades de gestión de personas, financiera y administrativa en los municipios colombianos. Finalmente, se analizan algunos temas de prestación y provisión de bienes y servicios públicos, el marco jurídico de lo municipal/territorial en Colombia y la revisión de los esquemas de asociatividad territorial con los que cuenta el país y su avance reciente. El capítulo cierra con unas conclusiones generales a partir de los análisis realizados.

## **2. Antecedentes y Contexto de Capacidades Municipales**

La República de Colombia está constituida a partir de 1991 como una República Unitaria Descentralizada. El fuerte énfasis descentralizador se observa desde el artículo 1º de la Constitución Política de 1991 en el que establece de forma primordial la autonomía de sus entidades territoriales como un principio fundamental del funcionamiento del sistema político-administrativo del Estado colombiano. El establecimiento de dicho principio de autonomía refleja las prioridades que el constituyente del 91 les dio a los aspectos de descentralización y regionalización del Estado en la búsqueda de un nuevo modelo de gobernanza multinivel. Los desarrollos posteriores a la constitución dejan ver una importante materialización de dicho principio.

Los temas de autonomía regional y descentralización han estado siempre en la agenda en el caso colombiano y tuvo un desarrollo poco lineal y fuertemente determinado por la dependencia del sendero (Sanabria, en prensa). En efecto, el proceso de desarrollo de la nación colombiana estuvo fuertemente atado a la discusión sobre la adopción de un sistema centralista o federalista. Durante el siglo XIX hubo cerca de seis constituciones diferentes a partir de 1830 luego de la separación de la Gran Colombia (antiguo territorio conformado por (Ecuador, Panamá, Colombia y Venezuela). Dicho proceso fue altamente conflictivo con múltiples guerras y enfrentamientos entre las facciones que cierra el movimiento pendular entre los dos modelos político-administrativos con la Constitución Política de 1886 que asume un modelo unitario altamente centralizado y con un estado mínimo.

Dicho modelo empieza a mostrar resquebrajamiento desde inicios del siglo XX a partir de la escasa presencia estatal, el exacerbamiento de los problemas sociales y políticos, y la deficiencia de la política pública, especialmente en materia social, cuyo modelo descansaba principalmente en la iglesia católica y configuraba un estado con baja capacidad y acceso mínimo o muy desigual a diferentes bienes y servicios públicos. Los primeros intentos descentralizadores en el acto legislativo de 1936, se ven limitados posteriormente, por la exacerbación de la violencia política, principalmente relacionada con la distribución de los cargos públicos (Sanabria, en prensa), la cual desata un fuerte movimiento de desplazamiento interno que termina acelerando el proceso de urbanización del país y constituyendo un nuevo escenario en el que las demandas sociales en las zonas urbanas se multiplican y desnudan la baja capacidad estatal para responder a las necesidades de la población desplazada ahora agrupada en crecientes aglomeraciones a lo largo del territorio.

El proceso de desarrollo urbano colombiano, a diferencia de lo sucedido en la mayoría de los países latinoamericanos, no se concentró únicamente en la capital, sino que se distribuyó en cuatro polos claves de desarrollo geográficamente diferenciados: Bogotá, Medellín, Cali y Barranquilla. Pero además, dicha urbanización empieza a configurar una red importante de ciudades intermedias y municipios que contribuyen también a acelerar la necesidad de generar, no sólo mayor presencia en el territorio, sino más capacidad para la gestión pública en lo local, en lo municipal. Este proceso mismo de urbanización configuraría un país altamente urbano, pero con importantes espacios

territoriales desprovistos de presencia estatal y con evidentes desigualdades en la capacidad institucional del Estado a nivel regional.

En ese contexto, las demandas regionales por mayor autonomía se convertirían en un elemento consistente de la agenda política y administrativa colombiana. No sólo porque al ser un país con unas regiones claramente diferenciadas habría una alta expectativa de autogestión, especialmente en aquellas regiones con mayor capacidad, sino por la misma forma de operación del sistema político. Incluso aquellas regiones con mayores problemas sociales y menor capacidad institucional buscarán manejar mayores recursos en respuesta a sus ambiciones políticas.

Así las demandas de mayor autogestión y manejo de recursos, se ven dinamizadas por un modelo político en el que las élites regionales están asociadas a las elites nacionales de los partidos políticos tradicionales (liberal y conservador) a través de diferentes mecanismos y maquinarias de votación y clientela (González, 2010), creando un caldo de cultivo perfecto en el que por múltiples razones, políticas o administrativas, las regiones, tanto las más como las menos desarrolladas, esperan manejar directamente recursos y personas. En ese contexto, la autonomía regional, se convierte en un fuerte medio de cambio frente a procesos de definición de apoyos electorales y campañas políticas. Así, el modelo de desarrollo mismo del país, las ambiciones políticas de las elites regionales, y las necesidades de mayor autonomía por regiones con mayor capacidad administrativa, definen unas altas expectativas desde las regiones por asumir un modelo más descentralizado y diferenciado de lo establecido en la constitución de 1886, las cuales dominarían la agenda política del país particularmente en el siglo XX.

No obstante, paralelamente al proceso político descrito, se empiezan a observar fuertes fenómenos sociales que empiezan a demandar mayor presencia y capacidad de gestión pública, especialmente a nivel local. La violencia política que dominó buena parte del siglo XX en Colombia, con sus expresiones más importantes en las regiones, generó fuertes fenómenos de migración interna, urbanización precaria, pobreza y consecuentemente una creciente demanda por ayudas y servicios estatales. Aparentemente, el centro del conflicto bipartidista estaba en la administración de los recursos financieros y el manejo de la nómina estatal. La fuerte predominancia de un modelo de patronazgo político (spoils system), escaló las confrontaciones hasta el punto en que los partidos políticos desarrollaran sangrientos enfrentamientos que llevaron al país a un colapso administrativo y político, pero ante todo social, a mediados del siglo XX. Así, en un modelo de muy débil capacidad y presencia estatal, en el que el sistema político se concentraba en la repartición del botín más que en la construcción de capacidad administrativa y presencia estatal, la crisis social aparece y pone a las elites gubernamentales y políticas frente a una coyuntura crítica clave (Sanabria, en prensa). Este proceso lleva a un punto cumbre en 1957 cuando con el plebiscito se toman decisiones que claves que transformarían la administración pública colombiana, particularmente al nivel local.

El proceso posterior al plebiscito de 1957 estuvo caracterizado por un fuerte enfoque reformista de la administración pública con un fuerte énfasis en la construcción de capacidad estatal, mucho más evidente que en cualquier momento previo en la historia colombiana. Así, en la década de los 60s, particularmente con la reforma administrativa de 1968, los procesos de reforma iniciados por los gobiernos alternantes del Frente Nacional, particularmente los del partido Liberal, incluyeron la creación de importantes organizaciones y entidades públicas especializadas en temas en los que anteriormente el Estado no tenía mayor injerencia (planeación nacional, salud, educación, agricultura y alimentación, deportes, estadísticas, bienestar familiar, entre otras). Este periodo, apenas seis décadas atrás, caracteriza una transformación trascendental del Estado colombiano de un Estado mínimo, a un estado que buscó mayor presencia en el territorio y mayor cercanía con los ciudadanos. No obstante, los años siguientes, especialmente en la década de los 70s, atestiguan un proceso de exacerbamiento de los mecanismos clientelistas de los partidos tradicionales, con una sociedad con altos niveles de pobreza, violencia y desigualdad que esperaba una mayor atención estatal. Dicho proceso entonces se caracteriza por una fuerte deslegitimación de lo estatal y lo partidista, una desconexión del ciudadano con el Estado y los actores políticos, que empieza a verse acompañada por fuertes demandas y movimientos sociales que empiezan a demandar mayor espacio político y social. En ese contexto complejo los movimientos guerrilleros, el narcotráfico, y otras importantes

amenazas institucionales empiezan a hacer presencia particularmente en aquellas regiones con menor presencia estatal. Lo regional entonces vuelve a estar en el centro de la agenda pública y se agrega un elemento más a las ya mencionadas demandas de autonomía regional por parte de elites políticas y económicas locales. En este periodo se dieron importantes intentos de reforma a temas relacionados con los municipios y la descentralización: la ley 1 de 1975 emite nuevas definiciones acerca de las asociaciones de municipios, luego con el acto legislativo 02 de 1977 que fue declarado inexecutable y por el otro, con la creación de la Comisión para la Descentralización Administrativa en 1978, que sentó las bases para ampliar los procesos de planeación en las dimensiones territorial y de participación ciudadana (Hidron, 2015; Valencia y Karam, 2014).

En los años ochenta, inicia la década que representa un momento álgido de tensión y crisis institucional, pero también el inicio de un largo proceso de reformas orientadas a la descentralización. El gobierno nacional empieza a ver su limitada capacidad para hacer frente a amenazas distribuidas a lo largo del territorio. La combinación de fenómenos sociales (pobreza, violencia, clientelismo/corrupción, desplazamiento, urbanización desordenada, entre otros) con una fuerte presencia en el territorio demandan un modelo diferente de gestión pública local y por diferentes mecanismos, especialmente por el ascenso de los economistas como profesión clave en la administración pública, los conceptos del federalismo fiscal y la descentralización aparecen en la agenda y empiezan a surgir cambios incrementales que constituyen los primeros pasos del largo camino de la descentralización en Colombia.

Dicho proceso, en la medida que surge fuertemente de la comunidad epistémica de los economistas (en un país cuya administración pública fue históricamente dominada por abogados y por ende principalmente legalista), tiene en principio un fuerte enfoque en temas fiscales, iniciando con la expedición de la Ley 14 de 1983, que buscó precisamente generar un nuevo ordenamiento de las finanzas públicas territoriales con miras a crear nuevos mecanismos de autonomía subnacional y estimular el esfuerzo fiscal de los territorios (Unidad de Desarrollo Regional y Urbano, s.f.).

Posteriormente, buscando definiciones específicas en materia de administración pública local, pero también de participación de los ciudadanos, se expide la Ley 11 de 1986 que define un estatuto básico de la administración municipal, buscando brindarles mayor autonomía fiscal y administrativa, y define los mecanismos de la participación ciudadana en el manejo de los asuntos locales. Esta ley por ejemplo actualiza la ley 14 de 1969 en lo referente a los requisitos para que un centro poblado se convierta en municipio, los cuales a su vez serían actualizados posteriormente en 1994 con la ley 136, en 200 con la ley 617 y en 2012 con la ley 551 (Henoa, 2015).

Otros esfuerzos normativos de esta época son ilustrados por Botero y Hernández (2016) particularmente en lo referente a la Ley 12 de 1986 que concede participación en los ingresos de la nación por concepto de IVA, la ley 53 de 1986 que aumentó los recursos transferidos a las entidades territoriales por concepto de regalías y el Decreto Ley 1333 de 1986, conocido como código de régimen municipal. Esta multiplicidad de esfuerzos normativos sin duda constituye un periodo de rápido avance en materia de descentralización fiscal y de definición de competencias para los municipios.

Los años posteriores ven un mayor enfoque en aspectos relacionados con la descentralización política y administrativa, en un contexto inicial de negociaciones de paz con grupos guerrilleros, pero con un posterior exacerbamiento del conflicto con guerrilla y paramilitares, y fuertes amenazas, asesinatos y terrorismo de los carteles del narcotráfico. En 1986, con la expedición del Acto Legislativo 01 se define la elección popular de alcaldes como el mecanismo para escoger los administradores municipales, quienes antes eran nombrados directamente por el gobernador del departamento, quien a su vez era nombrado de forma directa por el presidente de la república. Dicho mecanismo de alguna forma garantizaba la connivencia de las elites locales con las nacionales y limitaba la participación democrática de los ciudadanos en la definición y autogestión local. El periodo inicialmente cubría solo tres años y a los alcaldes municipales, pero la constitución política del 91 trajo nuevas definiciones como que el periodo de las administraciones locales sería de cuatro años y que los gobernadores departamentales también serían elegidos por voto popular.

Los ochenta configuraron sin embargo una década de terror en Colombia, con fuertes amenazas al Estado y la Sociedad por parte de grupos ilegales y criminales. Estos años se caracterizaron por secuestros individuales y masivos, asesinatos de candidatos presidenciales, jueces, periodistas, líderes sociales, masacres y ataques a poblaciones y municipios. Atentados terroristas masivos en las principales ciudades de Colombia por parte de los carteles de la droga. En medio de este contexto de zozobra y miedo surge una fuerte movilización ciudadana, particularmente de los jóvenes universitarios, que empiezan a demandar cambios drásticos al marco institucional para enfrentar dichas amenazas, específicamente visibilizando la necesidad de contar con una nueva constitución política. Así, el país se encaminaría a través de una constituyente representativa de múltiples esferas de la sociedad, algo sin antecedentes en Colombia, a construir un nuevo modelo de estado social de derecho, una república unitaria descentralizada. Esta etapa iniciaría “la nueva república” (Sanabria, en prensa)

El fuerte enfoque descentralizador de la constitución, constituye entonces un momento clave en el proceso descentralizador iniciado en los años 80. Las previas reformas habían sentado las bases para definir nuevas competencias y formas políticas en la administración pública local, pero la constitución traería todo un nuevo acervo de herramientas y competencias de políticas públicas, para lo territorial, especialmente para el municipio, que asumiría un protagonismo fundamental en la administración pública colombiana. Entre las principales determinaciones relacionadas con el rol del municipio y los mecanismos de descentralización, la carta política del 91 trajo:

- Creación de nuevas competencias a los entes territoriales para establecer tributos y otros mecanismos fiscales
- Adopción de un nuevo Sistema General de Participaciones y con ello define nuevas fuentes de transferencias para salud y educación que serán administradas por municipios y departamentos
- La ampliación del periodo de los alcaldes y concejales municipales
- La elección popular de gobernadores
- La creación de un sistema de planeación territorial
- La definición de nuevos mecanismos de participación ciudadana
- Subdivisiones administrativas como las comunas y corregimientos
- Definiciones acerca de áreas metropolitanas y distritos especiales

Las posteriores reformas y reglamentaciones de la constitución han avanzado dichos elementos particularmente a partir de la Ley de ordenamiento Territorial (LOOT) y las demás legislaciones relacionadas con áreas metropolitanas y asociatividad territorial.

### **3. Número de municipios y caracterización de su perfil sociodemográfico**

Colombia cuenta al año 2019 con 1.101 municipios, 32 departamentos, y 20 áreas no municipalizadas, todos ellos distribuidos en 1.141.748 kilómetros cuadrados. Colombia es un país fundamentalmente urbano, municipalizado. De acuerdo con el Censo de Vivienda y Población de 2018, el 77% de la población vive en áreas urbanas (cabeceras municipales), y un 16% vive en áreas rurales, mientras que el 7% vive en centros poblados (no constituidos ni pertenecientes a municipios). Para tener una idea del cubrimiento de los servicios públicos (función clave de la esfera municipal) el acceso a servicios públicos llega al 96.3% en energía eléctrica, 86.4% en acueducto, 76.6 en alcantarillado y 66.8% en gas natural.

La ley 1551 de 2012 actualizó y definió unas categorías de municipios que se utilizan entre otras cosas para definir unas competencias y capacidades diferenciadas de acuerdo con el nivel o categoría en la que sean clasificados.

**Cuadro 1 – Categorización de Municipios Colombia**

Categoría Municipal		Población Total	Ingresos Corrientes de Libre Destinación	Importancia Económica
GRANDES MUNICIPIOS	Especial	Igual o superior a 500.001 habitantes.	Superiores a 400.000 SMLMV*	Grado 1
	Primera	Entre 100.001 y 500.000 habitantes	Superiores a 100.000 y hasta 400.000 SMLMV	Grado 2
MUNICIPIOS INTERMEDIOS	Segunda	Entre 50.001 y 100.000 habitantes	Superiores a 50.000 y hasta 100.000 SMLMV	Grado 3
	Tercera	Entre 30.001 y 50.000 habitantes	Superiores a 30.000 y hasta 30.000 SMLMV	Grado 4
	Cuarta	Entre 20.001 y 30.000 habitantes	Superiores a 25 y hasta 30.000 SMLV	Grado 5
MUNICIPIOS BÁSICOS	Quinta	Entre 10.001 y 20.000 habitantes	Superiores a 15.000 y hasta 25.000 SMLMV	Grado 6
	Sexta	Igual o inferior a 10.000 habitantes	No superiores a 15.000 SMLMV	Grado 7

Fuente: Ley 1551 de 2012. \*SMLMV: Salario Mínimo Legal Vigente

Al revisar la configuración de municipios, de acuerdo con el Departamento Nacional de Planeación, se encuentra que la distribución entre categorías es la siguiente de acuerdo con la ley 1551 de 2012:

**Cuadro 2 – Municipios por Grupo de Categorías Ley 1551 de 2012**

Grupo de Categoría Municipal	Número de Municipios
Grandes Municipios (Especial, Primera)	27
Municipios Intermedios (Segunda, Tercera, Cuarta)	63
Municipios Básicos (Quinta, Sexta)	1.011
<b>Total</b>	<b>1.101</b>

Fuente: Departamento Nacional de Planeación (2015)

Esta categorización es un instrumento interesante usado por el gobierno colombiano desde la expedición de la Ley 617 de 2000 que definió las categorías usando variables tales como tamaño de población e ingresos corrientes. Posteriormente la ley 1551 actualizó las categorías (ver Cuadro 1) identificando aspectos de desarrollo y capacidad como elementos clave para diferenciar los municipios. La categorización actualizada (ver Cuadro 2) como tal deja ver que la mayor parte de los municipios colombianos son pequeños y tienen bajas capacidades e importancia económica, si bien dentro de los otros dos grandes grupos de municipios hay un número considerable, apenas sobrepasa el 8% del total. En general los municipios tienen bajas poblaciones y baja capacidad económica que probablemente se traduce en baja capacidad institucional.

El uso de las siete categorías puede ser útil sin embargo para establecer tratamientos y competencias diferenciadas de acuerdo con tamaño y capacidad, sin embargo queda la pregunta de si ese modelo de descentralización diferenciada ha sido ya implementado de forma efectiva en Colombia, y si las políticas públicas transversales toman en consideración esos rasgos y características diferenciadas para la formulación y la implementación de políticas públicas, pero también para el seguimiento y evaluación. Este último elemento es clave para entender las diferencias en capacidad institucional y los resultados diversos que se pueden dar en un país con desiguales niveles de capacidad institucional a nivel municipal, elemento clave para un desarrollo municipal que puede nacer de los municipios mismos como se mostró en un análisis temprano a la descentralización en Colombia (Fizbein, 1997).

#### 4. Marco institucional de las capacidades municipales

El esquema de organización territorial colombiano incluye además otros tipos de divisiones territoriales buscando fortalecer ese principio de autonomía territorial, tales como los distritos especiales, las áreas metropolitanas, los territorios indígenas, las regiones especiales de planificación, las asociaciones de municipios y departamentos, entre otros. En las últimas décadas, varias de estas últimas figuras han evolucionado y, a partir de ellas y de las propias dinámicas de las regiones, se han desarrollado y hecho mucho mayor uso de estas figuras permitiendo nuevas formas de asociación e integración regional, departamental y municipal.

En un contexto diverso de figuras organizativas territoriales, sin embargo, luego de un largo proceso de transformaciones, el municipio surgió como el protagonista de la división político-administrativa colombiana a partir de 1991. De acuerdo con lo establecido constitucionalmente, es la unidad territorial básica, cuenta con autonomía política, administrativa, fiscal. La Ley 1454 de 2011, Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT), es la que define las competencias de los entes territoriales y su relacionamiento y distribución frente a la nación. Los municipios en Colombia responden en funciones, competencias y roles a lo definido en la Constitución, en la LOOT y en otras leyes y regulaciones. El municipio se convirtió en el eje del modelo de descentralización y como tal ha asumido funciones claves de políticas públicas, particularmente en materia de servicios públicos y política social (salud, educación entre otros).

La LOOT define competencias claves en materia de ordenamiento territorial tanto para el nivel nacional como para el subnacional. Dicha ley fue promulgada casi veinte años después de la constitución de 1991, reflejando lo contencioso de sus determinaciones y definiciones legales. De acuerdo con un documento del Ministerio del Interior y de Justicia (2011), la legislación durante esas dos décadas se centró en temas fiscales y fue limitada en lo referente al marco institucional territorial, por lo que se asume que esta ley tuvo como propósito cerrar esa brecha.

La ley trajo entre sus determinaciones las siguientes (Ministerio del Interior y de Justicia, 2011): - define los conceptos generales marco del ordenamiento territorial, -introduce y amplía el concepto de “región” y “provincias” en el ordenamiento territorial colombiano, -define aspectos claves de los esquemas asociativos territoriales (asociaciones de municipios, departamentos, distritos, áreas metropolitanas), -crea la figura de contratos plan como una nueva forma flexible de distribución de competencias entre los niveles nacional y subnacional, -creó los nuevos fondos de Compensación Territorial de Desarrollo Regional como nuevo mecanismo para la distribución de las regalías provenientes de la explotación de recursos naturales no renovables, -crea las comisiones de ordenamiento territorial (nacional, departamentales, municipales), como organismo asesor al gobierno en materias de descentralización y ordenamiento territorial.

Entre las funciones y competencias del ordenamiento territorial la LOOT define como competencias claves del municipio en materia de ordenamiento territorial: - la formulación y adopción de planes de ordenamiento del territorio, - la reglamentación de manera específica de los usos del suelo, en las áreas urbanas, de expansión y rurales, y -la optimización de los usos de las tierras disponibles y coordinación de los planes sectoriales en armonía con las políticas nacionales y los planes departamentales y metropolitanos. En ese orden de ideas, la LOOT define un rol fundamental al municipio en el ordenamiento del territorio que implica una alta responsabilidad en la definición de mecanismos que aseguro el uso óptimo de espacios y suelos, el desarrollo urbano y la expansión, la protección de zonas rurales entre otros.

Aquí vale la pena preguntarse, ¿cuál es el marco a través del cual el municipio ha asumido un rol central en el modelo político-administrativo colombiano, y especialmente en el proceso descentralizador? El marco normativo colombiano establece los siguientes aspectos claves en términos de estructura y funcionamiento de los municipios en Colombia:

**Cuadro 3- Resumen de las formas de la administración municipal en Colombia**

<b>Nivel de Autonomía</b>	Los municipios gozan de autonomía e independencia, pero pueden asociarse entre ellos, e incluso en las zonas fronterizas pueden desarrollar modelos de cooperación con entidades territoriales limítrofes. Dado que son la unidad básica de la estructura político-administrativa, y eje central del modelo descentralizador, la ley define que los municipios son titulares de cualquier competencia que no esté atribuida expresamente a los departamentos o la nación, lo cual les da opciones interesantes en términos del alcance de su rol y competencias.
<b>Forma de gobierno</b>	El modelo colombiano se asemeja al definido por Moritzen y Svava (2002:55) como modelo “ <i>strong-major</i> ” o “alcalde fuerte” que se basa en la idea de un alcalde electo, que usualmente controla la mayoría del concejo y está a cargo de las funciones ejecutivas.
<b>Forma del Ejecutivo</b>	Se centra en la figura del alcalde en la rama ejecutiva, con el alcalde como centro del poder ejecutivo, acompañado por secretarías sectoriales y departamentos administrativos especializados en diferentes temas de política pública. Así como un conjunto de entidades y organismos centralizados y descentralizados de acuerdo con el tamaño del municipio. Los alcaldes son elegidos popularmente por cuatro años por los residentes del municipio y no hay posibilidad de reelección.
<b>Forma de la Asamblea local</b>	El Concejo Municipal es una corporación de elección popular, elegida por los residentes de cada municipio. Tienen entre siete y veintiún concejales, de acuerdo con la población municipal. El acto legislativo 02 de 2002 definió que al igual que los otros cargos subnacionales de elección popular el período sería de cuatro años. Tienen la potestad de emitir actos jurídicos denominados acuerdos y resoluciones. Existe la posibilidad de reelección indefinida. Entre sus funciones, la constitución política en el artículo 313 define: -Reglamentar las funciones y la eficiencia prestación de servicios a cargo del municipio, -Adoptar los correspondientes planes o programas de desarrollo económico y social y obras públicas, -Autorizar al alcalde para celebrar contratos y ejercer temporalmente precisas funciones de las que corresponde del concejo, -Votar de conformidad con la constitución y la ley los tributos y gastos locales. -Dictar las normas orgánicas del presupuesto y expedir anualmente el impuesto de rentas y gastos municipales, -Determinar la estructura de administración municipal y las funciones de sus dependencias, -Reglamentar los usos del suelo, -Elegir personero contralor, entre otras.
<b>Participación Ciudadana</b>	Existen múltiples canales formales de participación generales y especializados en temas de política pública, que usualmente se hacen más evidentes a medida que aumenta el tamaño del municipio. Entre los más importantes se encuentran: -las juntas administradoras locales que operan como espacios deliberativos dentro de las subdivisiones municipales denominadas comunas. Los Consejos Territoriales de Participación ciudadana, los Consejos de planeación, los Consejos municipales de desarrollo rural, las veedurías ciudadanas y juntas de vigilancia, las asociaciones o ligas de usuarios, los Comités de participación comunitaria en salud (COPACOS), el Consejo municipal de seguridad social en salud, las Juntas municipales de educación, los Gobiernos escolares, los Personeros estudiantiles, Consejos comunitarios de las comunidades negras, Consejo consultivo de planificación de territorios indígenas, Comités de desarrollo y control social de los servicios públicos, Consejos municipales de cultura, Junta municipal de deportes, Audiencia para el otorgamiento de licencias ambientales, Consejo municipal ambiental, Consejo consultivo de ordenamiento, Comité local de prevención de desastres, Consejo municipal de política social, Consejo municipal de Policía y participación ciudadana, Consejos Municipales de Juventud.

Fuente: Constitución Política de Colombia 1991, Ley 1551 de 2012, Ley 1757 de 2015, Velasquez y Gonzalez, (2003) Henao (2015)

Una revisión de las características de los municipios por categorías revela importantes divergencias entre las categorías definidas administrativamente que en últimas se relacionan con las diferencias en capacidad institucional por categorías de municipios:

## **5. Funciones y atribuciones de los municipios colombianos**

La ley 1551 de 2012 estableció unas funciones de los municipios las siguientes, actualizando lo definido en la constitución política de 1991 y la ley 136 de 1994. Pero también definió unos derechos de los municipios, que constituyen un elemento clave del ordenamiento de la gobernanza multinivel en Colombia:



1. Elegir a sus autoridades mediante procedimientos democráticos y participativos de acuerdo con la Constitución y la ley.
2. Ejercer las competencias que les correspondan conforme con la Constitución y a la ley.
3. Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones.
4. Participar en las rentas nacionales, de acuerdo a las normas especiales que se dicten en dicha materia.
5. Adoptar la estructura administrativa que puedan financiar y que se determine conveniente para dar cumplimiento a las competencias que les son asignadas por la Constitución y la ley.

Para entender cómo el municipio asume un rol fundamental en la estructura de gobernanza multinivel, a continuación, describimos las formas básicas de la división territorial colombiana, el departamento y el municipio:

**Cuadro 4- Funciones y Estructura Básica Entes Territoriales Colombia**

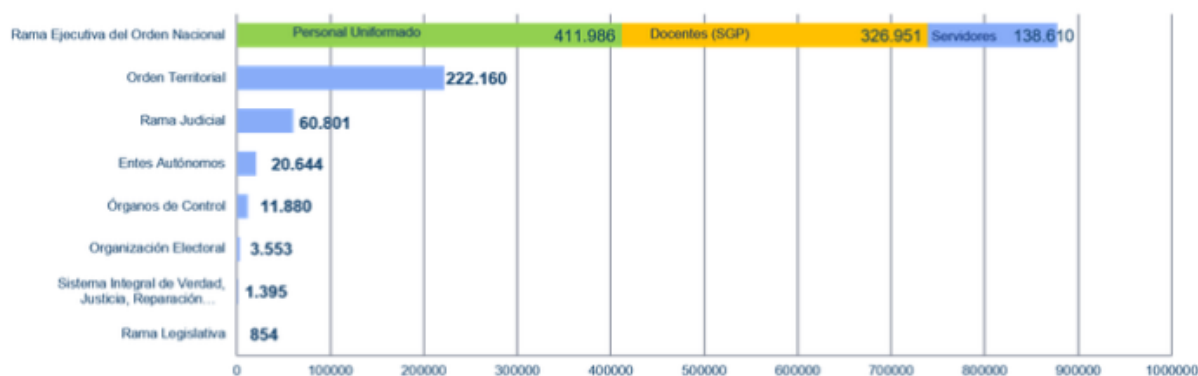
<b>División Territorial</b>	<b>Descripción</b>	<b>Funciones Básicas</b>	<b>Estructura administrativa básica</b>
<b>Departamento</b>	Se entienden como unidades regionales, geográficas, económicas y culturales que tienen autonomía para la administración de asuntos seccionales y la planificación y promoción del desarrollo social dentro de su territorio. (Art. 298 C.P.)	De acuerdo con la Constitución Política Art. 298, ejercen funciones de coordinación, de complementariedad de la acción municipal, de intermediación entre la Nación y los municipios, y de prestación de los servicios que determinen la constitución y las leyes	Art. 303 C.P. cada departamento se elige un gobernador por un periodo de cuatro años, para ser jefe de la administración seccional y representante legal del departamento. También son agentes del presidente en materia de orden público y política económica.
<b>Municipio</b>	Se entiende constitucionalmente con la unidad fundamental de la división político-administrativa del Estado	Entre las tareas establecidas en el artículo 311 de la constitución política colombiana se establecen, además de otras potenciales funciones, las siguientes: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Prestar los servicios públicos que determine la ley (servicios públicos domiciliarios)</li> <li>• Construir las obras que demande el progreso local</li> <li>• Ordenar el desarrollo de su territorio</li> <li>• Promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes</li> </ul> <p>Las funciones también varían de acuerdo con la categorización de municipios creada por ley para definir competencias y alcances de acuerdo con tamaño y capacidad. (Ver Cuadro 2)</p>	En cada municipio se elegirá cada cuatro años por voto popular un alcalde, quién será jefe de la administración local y representante legal del municipio. Tiene autoridad administrativa, de ordenador del gasto y policiva. (art. 314) Los municipios podrán dividirse a su vez en comunas o corregimientos (art. 318). Los municipios tienen participación en los ingresos corrientes de la nación a través de transferencias de la nación, de acuerdo con población, pobreza y Necesidades Básicas Insatisfechas, eficiencia y efectividad administrativa pero siguen lineamientos de inversión del gobierno nacional.

En general, como se mencionaba previamente, la comparación de las funciones deja ver diferencias importantes. Los gobernadores departamentales reportan al presidente y los departamentos como tal se configuran como espacios complementarios de gobernanza entre la nación y el municipio. Sin embargo, es este último el que ostenta la mayor competencia en materia de políticas públicas: la prestación de servicios y el rol fundamental de la prestación de la política social empiezan a hacer parte de la agenda municipal con la expedición de la constitución de 1991.

### Empleo Público y Capacidad

El empleo público colombiano aparece como una particular combinación de un sistema de carrera (más de empleo que de carrera) y un aumento considerable de la contratación por prestación de servicios (contrato a término fijo). Esta combinación varía por niveles de gobierno (nacional/subnacional) y de región hay región (en algunas está más establecida que en otras la carrera administrativa o servicio civil basado en el mérito). Esto a pesar de que el mérito y la carrera administrativa están elevadas al nivel constitucional en la carta de 1991, y a pesar de que ha habido avances considerables en la adopción del mérito en la búsqueda de una burocracia profesional, independiente y basada en el mérito.

**Gráfico 1 – Funcionarios Públicos de Planta - Colombia**



Tomado de: Departamento Administrativo de la Función Pública <https://www.funcionpublica.gov.co/caracterizacion-del-empleo-publico>

La información de empleo público se recoge a través del Sistema de Información y Gestión del Empleo Público SIGEP. Si bien ha habido avances importantes en la recolección y sistematicidad de la información, aún existe un sub-reporte importante, especialmente en el nivel regional y en el nivel municipal. La información reportada especialmente se enfoca en funcionarios de carrera, pero hoy por hoy, la masa del empleo público colombiano se encuentra en el formato de contratos por prestación de servicios, y en ese tipo de vinculación existe muy poca claridad en las cifras totales, por departamento y por municipio.

Este problema en la recolección y acceso a la información constituye una importante limitación para estimar la capacidad institucional a nivel municipal, pues aparte de los entes territoriales más grandes, la mayoría de los municipios carecen de información sistemática, confiable y que en tiempo real informe acerca de la planta total, la distribución de cargos, las vacantes y mucho menos que permita una planeación real de la gestión del talento humano en las organizaciones públicas colombianas. A pesar de los avances, la agenda de modernización del empleo público aún está pendiente, con un listado importante de recomendaciones hechas hace cerca de cuatro años y cuya mayoría permanece en la agenda (Sanabria et. al 2015, Sanabria, 2015a).

Un aspecto clave que mina la capacidad en materia de gestión de personas es la expansión del contrato de prestación de servicios como la forma más frecuente de vinculación a las organizaciones públicas del nivel nacional y subnacional. Si bien se entiende como una herramienta que ayuda a la flexibilización en la conformación de equipos de trabajo (frente a los incentivos negativos al

desempeño de los sistemas de carrera y la estabilidad en el cargo evidenciados en Colombia, Sanabria, 2015), su uso indiscriminado abre preguntas sobre su uso como herramienta clientelista y de repartición de cargos a discreción, una nueva forma de patronazgo político y que abre altos riesgos de corrupción.

Los municipios colombianos no son ajenos a dicho fenómeno. En efecto, es el nivel de gobierno donde el problema se hace más evidente: ausencia de datos confiables, tanto en el caso de los funcionarios de planta (por las limitaciones en la recolección de datos y en el reporte), como en el caso de los contratistas (por la no integración de la información de contratos y contratistas en el SIGEP). En ese orden de ideas, se hace necesario que el gobierno colombiano, en sus niveles nacional y subnacional, le dé prioridad a contar con un sistema de información completo y confiable que permita establecer con exactitud el tamaño de la planta de personal (planta y contratistas), que permita controlar y hacer seguimiento a los procesos de planeación, selección/vinculación/retención, gestión del desempeño y desarrollo del talento humano que permitan una efectiva gestión del talento humano en el sector público a nivel municipal.

### Gestión financiera

En esta sección analizaremos algunos indicadores relacionados con la gestión financiera como elemento clave de la capacidad institucional de los municipios. Con el fin de presentar la información, usaremos las categorías municipales presentadas anteriormente y que son usadas en Colombia para diferentes temas de formulación e implementación de políticas públicas. Las categorías van de la 6 que es la categoría que contiene a los municipios más pequeños y potencialmente con menor capacidad relativa, hasta la 1 y la Especial que contienen a los municipios más grandes y con mayor capacidad en términos relativos. A continuación, analizamos algunos de los indicadores:

**Cuadro 5 - Gastos de Personal por Categoría de Municipio 2016**

<b>Categoría Municipal</b>	<b>(Millones de pesos corrientes)</b>
Especial	283.653
Primera	46.328
Segunda	20.792
Tercera	13.105
Cuarta	6.275
Quinta	5.794
Sexta	1.328

Fuente: Panel Municipal CEDE – Universidad de los Andes

Si bien no existen datos precisos acerca de las plantas de personal y de contratistas de los municipios, los datos del presupuesto de gastos de personal informan acerca de la capacidad de los municipios a partir de los gastos de funcionamiento (ver cuadro 5). La evidencia indica las enormes diferencias en capacidad desde los municipios de categoría especial (los municipios y distritos más grandes del país), que cuentan con un presupuesto de gastos de funcionamiento 213 veces los gastos de funcionamiento de los municipios de categoría sexta, que no sólo son pequeños, sino que son la gran mayoría de los municipios del país. Debido a que las nóminas fueron congeladas en la década pasada en Colombia, es posible que buena parte de los recursos no se reflejan en los gastos de funcionamiento (personal) sino en los gastos de inversión, por ello es relevante revisar ese rubro para entender si por allá se cuentan con mayores recursos.

**Cuadro 6 - Inversión Promedio por Categoría de Municipio 2016**

<b>Categoría Municipal</b>	<b>(Millones de pesos corrientes)</b>
Especial	2.814.279
Primera	491.677
Segunda	288.997
Tercera	127.555
Cuarta	94.663
Quinta	60.614
Sexta	16.704

Fuente: Panel Municipal CEDE – Universidad de los Andes

Los gastos de inversión (ver cuadro 6) reflejan un tamaño mucho más grande de los recursos para inversión dentro del presupuesto. La tendencia se mantiene en términos de la categoría, con los de categoría especial con niveles ostensiblemente superiores a los de las demás categorías, incluso representando en promedio 168 veces el presupuesto de inversión de los municipios más pequeños (y más abundantes) en el caso colombiano. En ese orden de ideas, los municipios de mayor tamaño reflejan una mayor capacidad de inversión, en principio por su mayor base de contribuyentes y probablemente por contar con mayores herramientas de capacidad financiera.

**Cuadro 7 – Déficit total por Categoría de Municipio 2016**

<b>Categoría Municipal</b>	<b>(Millones de pesos corrientes)</b>
Especial	40.417
Primera	4.374
Segunda	422
Tercera	11.889
Cuarta	-567
Quinta	-2.940
Sexta	155

Fuente: Panel Municipal CEDE – Universidad de los Andes

En materia de déficit (ver cuadro 7), los datos dejan ver en general mayoritariamente saldos positivos entre egresos e ingresos. No obstante, la tendencia de mejores resultados a medida que crece el tamaño del municipio o distrito no es tan clara como sucedía con los indicadores anteriores. Sin embargo, los municipios de cuarta y quinta categoría tienen niveles de déficit que reflejan una menor capacidad de gestión financiera, incluso que los municipios de la categoría sexta que son más del 90% de los municipios colombianos. Este último detalle es interesante pues refleja que el grueso de los municipios colombianos tiende a mostrar resultados financieros positivos.

**Cuadro 8 – Porcentaje de Ingresos por Transferencias por Categoría de Municipio**

<b>Categoría Municipal</b>	<b>(%)</b>
Especial	34%
Primera	51%
Segunda	49%
Tercera	45%
Cuarta	61%
Quinta	48%
Sexta	73%

Fuente: Panel Municipal CEDE – Universidad de los Andes

Las transferencias del nivel central (ver cuadro 8) son una importante fuente de ingresos de los municipios. Si bien no hay una tendencia clara, los extremos si tienen comportamientos diferentes que reflejan sus diferencias en capacidad. Mientras los municipios más pequeños dependen en mayor medida del nivel central, los más grandes tienen una participación mucho más baja. Apenas una tercera parte de los ingresos de los municipios y distritos más grandes proviene de transferencias. No obstante, lo más llamativo es que, en términos generales, la mayoría de municipios (n=995) del país dependen del nivel central en forma considerable.

**Cuadro 9 – Índice de Desempeño Fiscal**

<b>Categoría Municipal</b>	<b>Valor del índice (0-100)</b>
Especial	80,2%
Primera	77,7%
Segunda	78,5%
Tercera	76,7%
Cuarta	74,7%
Quinta	77,4%
Sexta	65,8%

Fuente: Panel Municipal CEDE – Universidad de los Andes

El Departamento Nacional de Planeación (DNP) elabora el Índice de Desempeño Fiscal (ver cuadro 9) como un indicador multidimensional que evalúa la gestión financiera de los municipios y distritos, a partir de información presupuestal y de gestión reportada por las autoridades de cada municipio. Con el índice el DNP no sólo evalúa la gestión individual de los municipios, sino que le permite hacer una clasificación comparativa de cada municipio frente a los restantes 1.102 municipios del país. Al revisar el indicador promedio por categoría se encuentra que los mejores desempeños se encuentran en promedio en aquellos municipios de categoría especial, mientras que los desempeños más bajos están en los municipios de categoría 6, reflejando de forma similar a otros indicadores las importantes brechas en capacidad que se observan al revisar la gestión financiera de los municipios más grandes con los más pequeños.

**Cuadro 10 – Índice de Capacidad Administrativa por Categoría de Municipio**

<b>Categoría Municipal</b>	<b>Valor del índice (0-100)</b>
Especial	80%
Primera	82,3%
Segunda	83,5%
Tercera	82,8%
Cuarta	78%
Quinta	84%
Sexta	73%

Fuente: Panel Municipal CEDE – Universidad de los Andes

Así mismo, el DNP calcula dentro del índice de desempeño municipal un índice de capacidad administrativa (ver cuadro 10). La revisión de los valores promedio indicaría que no hay grandes evidencias entre las categorías de municipios como se observa en los otros indicadores comparados. No obstante, valdría la pena revisar las razones por las cuales no se evidencian estas diferencias en el indicador, teniendo en cuenta las brechas observadas en los demás indicadores que usualmente aparecen como relacionadas con las variaciones de tamaño.

**Cuadro 11 – Sistema General de Participaciones SGP – Promedio de Transferencias del Gobierno Central por SGP por Categoría de Municipio (datos en millones)**

<b>Categoría Municipal</b>	<b>SGP Total</b>	<b>SGP Salud</b>	<b>SGP Agua</b>
Especial	813.000	170.000	30.600
Primera	225.000	54.300	8.140
Segunda	146.000	37.100	6.790
Tercera	65.300	16.500	2.790
Cuarta	51.600	16.600	3.330
Quinta	21.800	8.640	1.630
Sexta	8.780	3.530	879

Fuente: Panel Municipal CEDE – Universidad de los Andes

Finalmente, la revisión de los datos de la principal fuente de transferencias, el Sistema General de Participaciones (ver cuadro 11), a partir del cual se transfieren los recursos para la implementación de la política social: salud, educación, agua, deja ver un escenario claramente determinado por el tamaño de la población municipal. Los municipios y distritos más grandes reciben la mayor cantidad de fondos en total promedio comparado con las otras categorías de municipios. No obstante, es posible que los municipios de categoría sexta reciban un monto de recursos relativamente menor al recibido por los municipios de las demás categorías, reflejando también una menor capacidad de gestión de estos municipios.

## 6. Resultados en la Prestación y Provisión de Bienes y Servicios Públicos

La siguiente sección muestra los resultados en la prestación y provisión de diferentes servicios públicos por parte de los municipios colombianos. El análisis de estos datos es relevante para entender el rol fundamental que juegan los municipios en la política social de acuerdo con lo definido constitucionalmente en materia de descentralización, especialmente en los temas relacionados con salud, educación y agua (acueducto y alcantarillado). Los resultados se analizan siguiendo la comparación de las categorías municipales definidas por ley en Colombia y descritas al inicio de este capítulo.

### Salud

El régimen subsidiado es el instrumento de política mediante el cual el Estado Colombiano subsidia el acceso a la salud de la gente más pobre, identificada a través del Sistema de Identificación de Beneficiarios - SISBEN. Dado que es responsabilidad de los municipios, no sólo implementar la política social, sino en este tema clave identificar dichos beneficiarios, y asignar los subsidios de acuerdo con ello, este dato es clave pues refleja cierto nivel de capacidad institucional. No obstante, se ha encontrado que los procesos de identificación se pueden dar falsos positivos (usuarios identificados que no deberían recibir el subsidio de acuerdo con sus condiciones socioeconómicas) (Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud - ADRES, 2018) o incluso clientelismo en la asignación de los mismos (Molina, 2009). De cualquier forma, estos datos son claves pues reflejan tanto la capacidad del municipio para identificar la población hacia la cual se focalizan los recursos, sino que en los municipios más pequeños reviste una alta importancia por los niveles de pobreza, la baja oferta hospitalaria como una falla de mercado relevante, y una menor demanda de empleo. El cuadro 12 refleja una alta cobertura y niveles similares en municipios de las diferentes categorías.

**Cuadro 12 – Cobertura en Salud 2015**

<b>Categoría Municipal</b>	<b>Cobertura Régimen Subsidiado (Porcentaje promedio)</b>
Especial	96%
Primera	96,5%
Segunda	96,4%
Tercera	97,1%
Cuarta	96,5%
Quinta	97%
Sexta	96.1%

Fuente: Panel Municipal CEDE – Universidad de los Andes

### Educación

El examen de Estado Saber 11 es el test estandarizado que se aplica al finalizar la educación media en Colombia. Todos los estudiantes deben presentarlo y es un requisito fundamental para ingresar a la educación superior, obtener becas y créditos entre otros aspectos. Los resultados en el cuadro 13 reflejan diferencias importantes de nuevo por categoría municipal. Mientras los denominados municipios básicos obtienen los menores puntajes en promedio en el país, los grandes municipios los superan por cerca de 5 a 6 puntos, una diferencia que refleja diferencias en capacidad del aparato educativo y otros aspectos que afectan los resultados educativos en pruebas estandarizadas de este tipo. No obstante, llaman la atención los resultados de los municipios en categoría Tercera que, aunque son municipios de tamaño limitado (entre 30.000 y 50.000 habitantes) muestran un

rendimiento superior al de las denominadas ciudades intermedias de Colombia /entre 50.000 y 500.000 habitantes)

**Cuadro 13 – Calidad de Educación 2015**

<b>Categoría Municipal</b>	<b>Resultados Examen de Estado Saber 11 (Puntaje promedio)</b>
Especial	52,5
Primera	51,1
Segunda	50,7
Tercera	51,3
Cuarta	47,6
Quinta	49,4
Sexta	47,1

Fuente: Panel Municipal CEDE – Universidad de los Andes

### **Acueducto y Alcantarillado**

Los datos de cobertura en servicios públicos como acueducto y alcantarillado, reflejan una desigualdad no observada en los indicadores previamente revisados. Mientras los municipios en categoría especial se acercan a indicadores casi totales de cobertura, los municipios más pequeños muestran coberturas precarias que reflejan serias disparidades en capacidad institucional en el caso colombiano. Siendo el tema del agua un tema clave definido como parte clave de la política social, se evidencian enormes brechas en la mayoría de los municipios colombianos. Teniendo en cuenta que la categoría sexta incluye el 92 por ciento de los municipios de Colombia es evidente que el Estado colombiano presenta enormes debilidades en esta materia en los municipios más pequeños, si bien como se muestra en el cuadro 16 ha habido mejoras importantes en los años posteriores a 2015.

**Cuadro 14 – Cobertura en Agua Potable y Saneamiento 2015**

<b>Categoría Municipal</b>	<b>Cobertura Acueducto (Porcentaje promedio)</b>	<b>Cobertura Alcantarillado (Porcentaje promedio)</b>
Especial	91,6%	90,4%
Primera	80,6%	77,3%
Segunda	82,7%	72,7%
Tercera	86,3%	76,2%
Cuarta	71,4%	62,8%
Quinta	78,6%	63,3%
Sexta	57,6%	37,6%

Fuente: Panel Municipal CEDE – Universidad de los Andes

## **7. Marco jurídico**

Una revisión del marco normativo y legal de los municipios colombianos evidencia la existencia de un amplio conjunto de leyes, decretos y reglas que definen las competencias y alcances de las estructuras municipales dentro del aparato político administrativo colombiano. El cuadro 2, elaborado por el Departamento Nacional de Planeación



**Cuadro 15 – Marco normativo relacionado con el municipio en Colombia**

<b>Temas</b>	<b>Norma</b>	<b>Descripción</b>
<b>ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO</b>	Ley 136 de 1994	Establece las reglas y criterios para la organización y funcionamiento de los municipios, del concejo y el personero.
	Ley 1368 de 2009	Establece el valor de los honorarios por cada sesión a que asistan los concejales, conforme a las categorías de los distritos y los municipios.
	Ley 1551 de 2012	Modifica y adiciona la Ley 136 de 1994. Esta ley tiene por objeto modernizar la normativa relacionada con el régimen municipal, dentro de la autonomía otorgada constitucionalmente, Actualiza funciones y deberes de los municipios. Modifica los criterios de categorización de los municipios así como los requisitos para la creación de los municipios.
	Ley 1617 de 2013	Contiene las disposiciones que conforman el Estatuto Político, Administrativo y Fiscal de los distritos.
	Ley 1625 de 2013	Dicta las normas orgánicas para dotar a las Áreas Metropolitanas de un régimen político, administrativo y fiscal, que dentro de la autonomía reconocida por la Constitución Política y la ley, sirva de instrumento de gestión para cumplir con sus funciones.
<b>DISTRIBUCIÓN COMPETENCIAS Y RECURSOS</b>	Ley 715 de 2001	Por medio de la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356, 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones.
	Ley 1176 de 2007	Define la nueva estructura del Sistema General de Participaciones, define las competencias de las entidades territoriales en materia de agua potable y saneamiento, y los criterios para la distribución y destinación de estos recursos.
<b>PLANEACIÓN Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL</b>	Ley 152 de 1994	Establece los procedimientos y mecanismos para la elaboración, aprobación, ejecución, seguimiento, evaluación y control de los planes de desarrollo, así como la regulación de los demás aspectos contemplados por el artículo 342, y en general por el artículo 2 del Título XII de la constitución Política y demás normas constitucionales que se refieren al plan de desarrollo y la planificación.
	Ley 388 de 1997	Establece los mecanismos que permiten al municipio, en ejercicio de su autonomía, promover el ordenamiento de su territorio, el uso equitativo y racional del suelo, la preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural localizado en su ámbito territorial y la prevención de desastres en asentamientos de alto riesgo, así como la ejecución de acciones urbanísticas eficientes.
	Ley 614 de 2000	Establece mecanismos de integración, coordinación y armonización de las diferentes entidades competentes en materia de ordenamiento del territorio, para la implementación de los planes de ordenamiento territorial.
	Ley 1454 de 2011	LOOT. Dicta las normas orgánicas para la organización política administrativa del territorio colombiano; enmarcar en las mismas el ejercicio de la actividad legislativa en materia de normas y disposiciones de carácter orgánico relativas a la organización político administrativa del Estado en el territorio; establecer los principios rectores del ordenamiento.
<b>PRESUPUESTO O RESPONSABILIDAD</b>	Ley 549 de 1999	Establece que con el fin de asegurar la estabilidad económica del Estado, las entidades territoriales deberán cubrir en la forma prevista en esta ley, el valor de los pasivos pensionales a su cargo, en los plazos y en los porcentajes que señale el Gobierno Nacional.

Temas	Norma	Descripción
	Ley 550 de 1999	Por la cual se establece un régimen que promueva y facilite la reactivación empresarial y la restructuración de los entes territoriales para asegurar la función social de las empresas y lograr el desarrollo armónico de las regiones y se dictan disposiciones para armonizar el régimen legal vigente con las normas de esta ley.
	Ley 617 de 2000	Establece los requisitos para la creación de municipios, reglas para la transparencia de la gestión departamental, municipal y distrital, y fija los criterios para la categorización presupuestal de los departamentos.
	Ley 819 de 2003	Establece normas orgánicas de presupuesto para la transparencia fiscal, estabilidad macroeconómica, disciplina fiscal, endeudamiento territorial y otras disposiciones.
	Ley 1483 de 2011	Establece los criterios y requisitos para la aprobación de vigencias futuras excepcionales en las entidades territoriales.

Fuente: Departamento Nacional de Planeación <https://www.dnp.gov.co/programas/desarrollo-territorial/Fortalecimiento-Gestion-y-Finanzas-Publicas-Territoriales/marco-normativo-para-la-gestion-territorial/Paginas/marco-normativo-para-la-gestion-territorial.aspx> y ampliado por el autor

## 8. Gobernanza multinivel

Los diferentes modelos colaborativos están determinados en Colombia particularmente por la y por la Ley 1454 de 2011. Esta ley en su artículo 10, define los esquemas asociativos territoriales permitidos en Colombia, entre los cuales se encuentran:

- 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,
- las asociaciones de municipios

En materia de asociaciones de municipios se encuentra que el uso de dicha figura o esquema de asociatividad territorial se ha dinamizado en las últimas décadas. De acuerdo con (Departamento Nacional de Planeación, 2013) para dicho año existían cerca de 42 asociaciones de municipios con particular dinamismo en las regiones de Antioquia-Eje Cafetero y de la Costa Caribe. Los objetos de dichas asociaciones varían desde temas medio ambientales hasta temas claves de prestación y provisión de bienes y servicios públicos mediante esquemas colaborativos.

La ley 1625 de 2013 por su parte define como propósito brindar un marco para la creación de áreas metropolitanas como “entidades administrativas de derecho público, formadas por un conjunto de dos o más municipios integrados alrededor de un municipio núcleo, vinculados entre sí por dinámicas e interrelaciones territoriales, ambientales, económicas, sociales, demográficas, culturales y tecnológicas que para la programación y coordinación de su desarrollo sustentable, desarrollo humano, ordenamiento territorial y racional prestación de servicios públicos requieren una administración coordinada” En ese orden de ideas la ley actualizó lo definido en las últimas décadas al respecto de la creación de áreas metropolitanas. A la fecha Colombia cuenta con seis áreas metropolitanas consolidadas (Medellín-Valle de Aburrá, Valledupar, Barranquilla, Pereira y Bucaramanga. El caso del área Metropolitana ha sido destacado como uno de los modelos de gobernanza metropolitana más avanzados de Colombia (Sanabria, 2017) y se ha constituido en una

importante fuente de transferencia de prácticas a las demás áreas metropolitanas que no han avanzado de forma tan efectiva hacia estructuras concretas de colaboración/asociación y hacia otras ciudades que aun distan de contar con un modelo claro de metropolización.

## 9. Análisis de las capacidades municipales

Análisis sobre los resultados de los indicadores a la luz de las facultades que poseen los gobiernos municipales, las iniciativas existentes para el fortalecimiento de esas capacidades y los retos que plantea el cumplimiento de la Agenda 2030.

Llenar esto con los datos de Colombia

**Cuadro 16 - Resumen de las capacidades municipales relacionadas con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)**

ODS	Tipo de competencia: propia o traspasada	Evaluación
Salud y Bienestar	De acuerdo con la constitución de 1991 (art.331) y la Ley 36 de 1994 le corresponde al municipio: Solucionar las necesidades insatisfechas de salud, educación, saneamiento ambiental, agua potable, servicios públicos domiciliarios, vivienda recreación y deporte, con especial énfasis en la niñez, la mujer, la tercera edad y los sectores discapacitados, directamente y en concurrencia, complementariedad y coordinación con las demás entidades territoriales y la Nación, en los términos que defina la ley.	El Reporte voluntario de avance (Departamento Nacional de Planeación, 2018) habla de una destinación del 17,8% de los recursos de inversión del Presupuesto General de la Nación entre 2015 y 2017 al objetivo 3, así como un 29% de los recursos del Sistema General de Participaciones. En 2018, de acuerdo con MinSalud, los indicadores de afiliados a Salud hablaban de una cifra del 86% de la población cubierta por alguno de los mecanismos de aseguramiento (Régimen subsidiado, régimen contributivo)
Garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad		El Reporte voluntario de avance (Departamento Nacional de Planeación, 2018) habla de una destinación del 16,9% de los recursos de inversión del Presupuesto General de la Nación entre 2015 y 2017 al objetivo 4, así como un 34,2% de los recursos de Sistema General de Participaciones. Los resultados para 2017 del Ministerio de Educación (2018) mostraban una tasa de cobertura del 102,09% para primaria, de 100,56% para secundaria, del 80,11% para educación media y del 52,8 para la educación superior.
Agua Potable y Saneamiento		El Reporte voluntario de avance (Departamento Nacional de Planeación, 2018) habla de una destinación del 2,2% de los recursos de inversión del Presupuesto General de la Nación entre 2015 y 2017 al objetivo 6, así como un 9,8% de los recursos del Sistema General de Participaciones. De acuerdo con el reporte voluntario de avance del país en el avance de los ODS, se afirma que en 2017 el país alcanzó coberturas de agua y alcantarillado del 92,4% y del 88,2%. En el informe se menciona que hubo crecimientos importantes entre 2009 y 2017, por lo que se dieron mejoras grandes, que no se reflejaban por ejemplo en los datos para 2015 mostrados en el Cuadro 14.
Ciudades y Comunidades Sostenibles		El Reporte voluntario de avance (Departamento Nacional de Planeación, 2018) habla de una destinación del 5,3% de los recursos de inversión del Presupuesto General de la Nación entre 2015 y 2017 al objetivo 11, así como un 27,1% de los recursos del Sistema General de Participaciones. El acceso a vivienda digna es un objetivo clave de la política social que, si bien no recae únicamente en el municipio, le da un rol preponderante en conjunción con otros actores claves de otros niveles de gobierno y sectores. El reporte de avances de 2018 afirma que se ha ampliado el acceso a vivienda con una estrategia diferencia por niveles de ingreso y enfocada en poblaciones vulnerables. Afirma (Departamento Nacional de Planeación, 2018: 43) que “Con los resultados de los diferentes programas se superó el récord en construcción, con 1,7 millones de viviendas y más de 5,7 millones de colombianos beneficiados en ocho años.”
Paz, Justicia e Instituciones Sólidas		El Reporte voluntario de avance (Departamento Nacional de Planeación, 2018) habla de una destinación del 12% de los recursos de inversión del Presupuesto General de la Nación al objetivo 16.

Fuente: Departamento Nacional de Planeación (2018) y Ministerio de Educación Nacional (2018).

## 10. Conclusiones

El caso colombiano reviste principal importancia por tratarse de un estado unitario descentralizado que consistentemente ha buscado avanzar sus esfuerzos para responder a un modelo de desarrollo regional y descentralización que facilite la autonomía y la gestión de sus regiones. Si bien el siglo XX se caracterizó por un marcado modelo centralista, los años posteriores a la expedición de la Constitución Política de 1991, y la normatividad expedida en materia territorial y de descentralización, han consolidado un fuerte modelo de transferencia de funciones a los municipios particularmente. El municipio se ha convertido en el protagonista del sistema político-administrativo colombiano.

Se evidencian importantes avances en la consolidación de un modelo en el que el municipio, como encargado directo de la implementación de la política social, recibe un monto considerable de recursos de transferencias del nivel central particularmente a través del Sistema General de Participaciones, para la implementación de la política social en lo relacionado con salud, educación y agua potable. Los avances en cobertura y calidad son evidentes en las tres áreas, si bien persisten importantes retos en el acceso y cobertura a regiones del país en donde la presencia del Estado ha sido históricamente precaria. Dichas desigualdades se hacen particularmente evidentes en los municipios más pequeños, reflejando importantes divergencias en el desarrollo de capacidad institucional.

No obstante, el país enfrenta dos retos enormes en materia de descentralización y generación de capacidades institucionales en el nivel municipal. En primer lugar, hay una evidente divergencia de experiencias y capacidades en los municipios colombianos. El análisis de datos refleja un consistente avance en la capacidad de los municipios y distritos, particularmente los más grandes, definidos por población y nivel de ingresos. No obstante, el grueso de los municipios colombianos, más de 990 que se concentran en la categoría más baja de la clasificación de los municipios revelan importantes retos en materia de capacidad administrativa e institucional y en resultados de políticas públicas. La desigualdad es grande y tal como se menciona en Sanabria (2015) la expectativa de que la capacidad institucional se distribuya equitativamente no se materializa de forma sencilla. Se requiere entonces pensar en nuevos mecanismos que permitan llegar de forma efectiva a fortalecer la capacidad de esos municipios y entes territoriales que aún se encuentran ostensiblemente rezagados de los municipios más grandes.

En segundo lugar, Colombia debe definir si es prioritario avanzar hacia un modelo con mayor descentralización política e incluso técnico-administrativa. Si bien el porcentaje de recursos que se transfiere es considerable, comparado incluso con países federales de la región (Perry, García & Jiménez, 2014; Sanabria, 2015a) el nivel de decisión sobre el uso y la priorización de los recursos es bajo por parte de los entes territoriales. Se evidenciaría una cierta disyuntiva entre control y corrupción para la cual, no obstante, no se han diseñado políticas diferenciadas, ni de descentralización diferenciada en atención a los diferentes niveles de capacidad institucional, ni de delegación de capacidades que permita atacar la corrupción desde una mirada regional y local.

La respuesta ha sido restringir competencias e incluso re-centralizar aun cuando no hay evidencia de que eso reduzca clientelismo, riesgos de corrupción ni necesariamente mejore la efectividad de la implementación de las políticas públicas. En ese orden de ideas, si bien Colombia muestra avances considerables y ha actualizado de forma clara su legislación en temas de ordenamiento territorial, asociatividad, metropolización, aún quedan importantes retos para facilitar la generación de mayor capacidad institucional en las regiones y los municipios. Pareciese en el caso colombiano que un modelo de descentralización diferenciado, con mayor acompañamiento a municipios y departamentos con menor capacidad institucional, es probablemente necesario para facilitar la generación de capacidades locales evitando el paternalismo centralista.

## Bibliografía

- Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud – ADRES (2018). 176.876 Colados en Régimen Subsidiado Generan un Gasto de 155.420 Millones Anuales. Recuperado de: <https://www.adres.gov.co/Inicio/Post/5986/176-876-colados-en-r%C3%A9gimen-subsidiado-de-salud-generan-un-gasto-de-155-420-millones-anuales>
- Botero, M. y D. Hernández. (2016) *Desarrollo regional y capacidad institucional: el déficit de capacidad institucional del Estado en los territorios subnacionales*. Documento de Investigación de Ekística No. 4. Editorial Universidad del Rosario.
- Departamento Nacional de Planeación (2018) Reporte Nacional Voluntario. Bogotá D.C.
- Departamento Nacional de Planeación (2013) Tipologías Departamentales y Municipales: Una Propuesta para Comprender las Entidades Territoriales Colombianas. Bogotá D.C.: Departamento Nacional de Planeación. Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible.
- Departamento Nacional de Planeación (2013) Balance Preliminar de los Procesos Asociativos en Colombia. Bogotá D.C.: Departamento Nacional de Planeación. Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible.
- Fizbein, A. (1997) The Emergence of Local Capacity: Lessons from Colombia. *World Development*. 25:7. 1029-1043.
- González, F. (2010) Un Estado en construcción. Una mirada de largo plazo sobre la crisis colombiana. En: Orjuela, L. (2010). *El Estado en Colombia*. Bogotá D.C.: Universidad de los Andes. 305-342.
- Henao, J. (2015) *El Poder Municipal*. Bogotá D.C.: Escuela Superior de Administración Pública ESAP. Decimoquinta edición.
- Ministerio del Interior y de Justicia (2011) Cartilla Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial. Bogotá D.C.
- Ministerio de Educación Nacional (2018) *La Educación de Primera. Proceso de Rendición de Cuentas 8 años de Gestión*. Bogotá D.C. Mayo 24 de 2018.
- Molina, G. (2009). Rol de los Partidos Políticos en la Provisión de Servicios de Salud, Colombia 2007-2008: Colombia 2007-2008. *Revista Facultad Nacional de Salud Pública*. 27:1. 66-75
- Mouritzen, P. & y J. Svara (2002) *Leadership at the apex. Politicians and Administrators in Western Local Governments*. Pittsburgh. University of Pittsburgh Press.
- Perry, G., E. García, & P. Jiménez. (2014) State Capabilities in Colombian Municipalities: Measurements and Determinants. Working Paper No. 2014/08. Corporación Andina de Fomento.
- Sanabria P (En Prensa) Modernización de la Gestión Pública en Colombia: Coyunturas Críticas y Dependencia del Sendero en un Proceso No Lineal. En: Leyva, S. y Sanabria, P. (En Prensa) *El Estado del Estado*. Bogotá D.C. Ediciones Uniandes. Editorial Eafit. Departamento Administrativo de la Función Pública.
- Sanabria, P. (2017) Construcción de Gobernabilidad y Capacidad Institucional para la Renovación Urbana: Análisis del Modelo de Gobernanza y Descentralización de Medellín. En: Grin, E., Hernandez, J., y Abrucio, F. (2017) *El Gobierno de las Ciudades: Análisis de los Modelos de Gobernanza y Descentralización de las Metrópolis Latinoamericanas*. Fundación Getulio Vargas Brasil, Universidad Autónoma de Chile. Consejo Latinoamericano de Administración para el Desarrollo - CLAD. ISBN 978-956-368-437-7.

- Sanabria, P. (2016) *De la Recomendación a la Acción: Cómo poner en Marcha un modelo de Gestión Estratégica del Talento Humano para el Sector Público Colombiano*. Bogotá D.C.: Ediciones Uniandes.
- Sanabria, P. (2015a) Decentralization and Intergovernmental Relations in Colombia: Topics for a State Still in Quest of Structure and Capacity. *Hemisphere* Florida International University (FIU).
- Sanabria, P. (Comp.) (2015b) *Gestión del Talento Humano en el Sector Público: Estado del Arte, Diagnóstico y Recomendaciones para el Caso Colombiano*. Bogotá D.C.: Ediciones Uniandes.
- Sanabria, P., F. Telch, A. Rodas, M. Astudillo & S. Estrada. (2015) Lineamientos Básicos para una Política de Gestión del Recurso Humano para el Contexto del Sector Público Colombiano. Para Servir Mejor al País: ¿Cómo hacer Estratégica la Gestión del Talento Humano en las Organizaciones Públicas Colombianas? Documentos de Trabajo Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo, 18.
- Unidad de Desarrollo Regional y Urbano (s.f.) *La Ley 14 de 1983 y su Efecto en las Finanzas Públicas Regionales*. Bogotá D.C. División de Estudios Regionales.
- Valencia, D., & V. Karam. (2014) Antecedentes de la descentralización territorial en Colombia. *Revista Dikaion*. 23:1. 171-194.
- Velásquez, F. & E. González (2003) *¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia?* Bogotá D.C. Fundación Corona.