

Entidades territoriales

–El municipio–

A medida que el mundo se urbaniza y el poder estatal se descentraliza, el papel de los gobiernos municipales adquiere mayor importancia. En un gran número de países en desarrollo la población urbana ha sobrepasado el número de habitantes rurales. En Colombia, por ejemplo, para el año 2000 70,5% de los habitantes residían en las ciudades ¹. También en varios países se han adelantado reformas del Estado para transferir competencias y recursos del ámbito nacional a los niveles locales de poder y de gestión.

Las obligaciones y la participación cívica de los ciudadanos en un sistema democrático tienen lugar, en primer término, en el municipio. Un ciudadano que deposita su voto durante las elecciones municipales ejerce influencia sobre la manera como se administra su ciudad o su comunidad. Las decisiones y los servicios relacionados con la planeación urbana, el mantenimiento de las vías, las escuelas, las obras públicas, la vigilancia, el acueducto, el alcantarillado y el aseo, la salud en el primer nivel de atención, el medio ambiente y los servicios administrativos tales como el otorgamiento de licencias y la prestación de servicios, entre otros, competen al gobierno local.

Una mayor conciencia de que en ocasiones la corrupción puede combatirse mejor de abajo hacia arriba, más que del ámbito nacional hacia abajo, ha llevado a los estrategas que luchan contra la corrupción a considerar a los municipios como nuevo centro de sus esfuerzos. Es en realidad en los municipios en donde los ciudadanos pueden sentir el impacto devastador de una administración corrupta y en donde las coaliciones de actores involucrados pueden agruparse en torno a metas comunes para crear condiciones de vida más humanas y sostenibles. Actualmente es muy popular la idea de que una buena administración municipal sólo puede operar eficazmente con mayor transparencia en sus procesos de toma de decisiones, y con una participación más amplia de la sociedad civil.

Se alienta cada vez más a los gobiernos a descentralizar sus actividades. Sin embargo, esto representa una paradoja. A medida que un mayor número de responsabilidades se desplazan del gobierno central al local, las actividades se van alejando de las burocracias centrales corruptas para incrustarse en instituciones que a menudo resultan incluso menos confiables. Las instituciones locales con frecuencia carecen de los recursos esenciales para garantizar un manejo adecuado de las obligaciones públicas que deben desempeñar.

¹ Departamento Nacional de Planeación. Sistema de Indicadores Sociodemográficos para Colombia (proyecciones a 2010).

Al igual que en el caso de los gobiernos nacionales, un buen número de las tareas que deben realizar los gobiernos locales requieren de la cooperación del sector privado. Esto hace posible que los intereses privados intervengan y distorsionen los procesos de toma de decisiones en contra de los intereses de la mayoría de los ciudadanos. La zonificación de terrenos, las autorizaciones para construir y la adquisición de inmuebles para la ejecución de obras públicas, por ejemplo, son áreas de la actividad del gobierno local que plantean amenazas particulares para la integridad en muchos países. El valor de los terrenos puede aumentar de manera dramática cuando se cambian los usos de suelo autorizados. La tentación de sobornar a los concejales y a los funcionarios de la alcaldía para que faciliten los cambios de zonificación a través de diversos procesos, es un problema importante en varios países, tanto desarrollados como en desarrollo. En el ámbito local, las relaciones entre los diferentes actores tienden a ser bastante más estrechas que en la esfera nacional y, como tales, los problemas de favoritismo y nepotismo se vuelven más agudos.

Las entidades territoriales en Colombia

Los departamentos cumplen funciones administrativas, de coordinación, de complementariedad de la acción municipal, de intermediación entre los municipios y la Nación y prestan los servicios que les asignan la Constitución y la ley.

Los distritos son ciudades con características especiales que reciben un tratamiento ambivalente como departamentos o como municipios para ciertos y determinados efectos.

Las entidades territoriales indígenas son aquellos resguardos indígenas (forma de tenencia colectiva y no enajenable de la propiedad) a los que la ley asimila a municipios para efectos de la transferencia de los recursos ordinarios de la Nación. Mientras no se constituyan como tales, los recursos que les corresponden a título de participación en las rentas nacionales son administrados por los departamentos o municipios en los cuales se ubican.

La administración participativa, transparente y eficaz de los municipios es esencial para optimizar las condiciones de vida de los ciudadanos y para alentar la confianza en la manera como se los gobierna. Por tanto, es crucial combatir la corrupción y estimular la transparencia y la rendición de cuentas, no sólo en el ámbito nacional sino también en el local. Como en todos los casos, la mejor manera de frenar la corrupción es crear coaliciones e involucrar al gobierno, al sector privado y a la sociedad civil en iniciativas contra la corrupción.

Las reformas sólo pueden emprenderse después de despertar cierta conciencia pública sobre la necesidad de realizar cambios y sobre las ventajas que representan. Los mensajes deben incidir de manera directa sobre las vidas de los ciudadanos y la cuestión de la corrupción no debe tratarse sólo desde un punto de vista “moral”. Las autoridades deben saber quién se beneficia con la corrupción, cuáles son los incentivos de las prácticas corruptas y cómo afectan éstas a sus empleados y a la comunidad, la cual ve disminuidos los recursos destinados a la atención de sus necesidades. En el caso de una institución en extremo corrupta, estos hallazgos pueden señalar el camino para enfrentar el problema; por ejemplo, celebrando reuniones o talleres con los empleados para discutir estos temas e incluso involucrando a quienes pueden estar participando en prácticas corruptas.

Colombia es definida por la Constitución como una “República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista...”, y se organiza en departamentos, distritos, municipios y entidades territoriales indígenas². En general, las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses. En tal

virtud, se gobiernan por autoridades propias elegidas popularmente; ejercen las competencias asignadas por la Constitución y la ley; administran los recursos y establecen los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones; y participan en las rentas nacionales.

2 También pueden llegar a ser entidades territoriales las regiones y las provincias que se conformen de acuerdo con la ley.

Los gobernadores son jefes de la administración seccional, representantes legales del departamento y agentes del Presidente de la República en materia de conservación del orden público y de políticas macroeconómicas. Los alcaldes, por su parte, son jefes de la administración local, representantes legales del municipio y agentes del gobernador y del Presidente de la República en asuntos de orden público.

El municipio, por su parte, es definido como la “entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado”. Le corresponde prestar los servicios públicos que determine la ley, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y cumplir las demás funciones que le asignen la Constitución y las leyes.

La elección popular de alcaldes instaurada en Colombia desde 1986 ha ampliado el campo de representación política de la ciudadanía. En materia de transparencia y control ciudadano de la gestión pública, es posible comprobar avances. Mecanismos como la veeduría ciudadana, la revocatoria del mandato, los cabildos abiertos, entre otros, han obligado a las autoridades públicas a abrirse al escrutinio ciudadano. Además, los medios de comunicación hacen prácticamente imposible el ejercicio de cargos públicos en forma secreta, especialmente en las ciudades. De otra parte, poco a poco han ido ganando presencia y permanencia otros mecanismos e instancias institucionales de participación, en especial los comités de desarrollo y control social, los consejos municipales y departamentales de planeación, los comités de participación comunitaria en salud, las juntas municipales de educación y los consejos municipales de desarrollo rural³.

¿El desplazamiento de la corrupción?

Aunque, en teoría, la descentralización debe servir para reducir los niveles de corrupción en la medida en que se acercan los ciudadanos a la gestión del Estado, se hacen más inmediatas las herramientas para satisfacer las necesidades de la ciudadanía y se estimulan los procesos de control directo frente a la tarea de los mandatarios, la evidencia en Colombia indica que la corrupción administrativa se ha descentralizado, que los vicios nacionales se han repetido en los niveles territoriales y que se requiere un importante proceso de ajuste en la institucionalidad regional de manera que el proceso descentralizador cumpla con su propósito y no se pervierta.

El anterior Fiscal General de la Nación, Alfonso Gómez Méndez, al hacer el balance de los cuatro años de su gestión, dijo que los alcaldes eran los

Corrupción y descentralización

De la encuesta de opinión llevada a cabo por el PNUD con expertos y alcaldes se resumen las siguientes conclusiones:

- ❖ ...el fenómeno de la corrupción debe abordarse desde una perspectiva sociológica y cultural, no estrictamente jurídica, razón por la cual conductas tales como el clientelismo y la apropiación del aparato estatal a nivel municipal para favorecer intereses del partido deben ser consideradas como corrupción así no estén tipificadas en los códigos. Esta conclusión es particularmente importante si se tienen en cuenta los análisis regionales y municipales en los que se señala que el clientelismo es una de las principales trabas y obstáculos para lograr los objetivos políticos de la descentralización y que necesariamente se refleja en conductas relacionadas con la corrupción (amiguismo, nepotismo, asignación discrecional de puestos en la administración, indebida contratación, etc...).
- ❖ ...la corrupción es un fenómeno estructural que existía de tiempo atrás y que la descentralización lo que ha hecho es visibilizar el fenómeno y aumentar los espacios y riesgos para que ocurra a nivel municipal y departamental.
- ❖ ...el fenómeno de la corrupción ha aumentado a partir de tres causas fundamentales: el incipiente avance en los mecanismos de democracia participativa, el insuficiente control social y la inexistencia de mecanismos de sanción social a los corruptos y la falta que se presenta en el sistema de valores y de ejercicio de la ciudadanía en la mayoría de los niveles municipales.

Continúa pág. siguiente.

3 García, Juvenal. “Un nuevo aire por la paz”. En: Caja de Herramientas, Bogotá, julio de 2001.

funcionarios más investigados y que, entre julio de 1997 y marzo de 2000, su despacho investigó a 7.981 alcaldes y ex alcaldes, a 745 concejales, a 350 diputados, a 2.688 contratistas, a 1.702 gerentes y a 1.047 tesoreros municipales⁴. A su vez, el Procurador General de la Nación, Jaime Bernal Cuéllar, al hacer el balance de su gestión, informó que los funcionarios de las alcaldías y de las fuerzas militares son los que más sanciones disciplinarias han recibido⁵.

Finalmente, los procesos políticos en departamentos y municipios son aún más vulnerables frente a viejas prácticas de clientelismo, manipulación y compra de votos, pues no existen

en el nivel territorial ni en la mayoría de los municipios colombianos las condiciones propicias para la formación de una opinión pública calificada que se convierta en un pilar fuerte de votaciones libres y en conciencia. En efecto, existe una brecha notable entre los niveles de madurez política que se pueden apreciar en la capital nacional y en algunas capitales departamentales, frente a lo que sucede en otras entidades territoriales. Todo ello se traduce en una mayor vulnerabilidad institucional frente a la corrupción.

...Continuación

- ❖ ...existe una falla muy protuberante en el sistema institucional de control en Colombia. ...la Contraloría es la entidad menos eficaz para combatir la corrupción, seguida por la Procuraduría y la Fiscalía que goza todavía de un mayor margen de credibilidad.
- ❖ ...el sistema de contratación es el que presenta los mayores riesgos para que incidan conductas relativas a la corrupción seguidas por el sistema de selección de personal y el sistema de compras de las entidades municipales.

"Corrupción y Descentralización en Colombia" de Eduardo Wills. Bogotá, 2001, pág. 86-87. Síntesis del Informe Final de la Investigación contratada por el PNUD para analizar el impacto de la corrupción en el proceso de descentralización en Colombia, como parte del proyecto general de evaluar la Descentralización en Colombia, llevada a cabo por la Dirección de Desarrollo Territorial del DNP y Fonade con el apoyo de la GTZ y las Naciones Unidas.

Un Sistema Municipal de Integridad

Al identificar los pilares de los sistemas municipales de integridad en Colombia, se encuentran los equivalentes de los pilares y prácticas que se describen para el Sistema Nacional de Integridad. Se añade el propio Sistema Nacional de Integridad como prestador de servicios judiciales y policíacos, y socio principal de las administraciones locales. Por consiguiente, para el Sistema Municipal de Integridad, el Sistema Nacional de Integridad es en sí mismo un pilar. Así pues, serían los pilares del Sistema Municipal de Integridad: la Administración Municipal, con el alcalde a la cabeza, el concejo, el personero, los jueces y fiscales con jurisdicción en la entidad territorial, los medios de comunicación locales, las organizaciones y movimientos sociales y líderes comunitarios, los ciudadanos y ciudadanas de amplio reconocimiento moral, el Consejo Municipal de Planeación, las iglesias, las asociaciones gremiales y las empresas privadas. Igualmente harían parte del Sistema Municipal de Integridad las entidades que integran alguno de los pilares del Sistema Nacional de Integridad y que se relacionan directamente con el municipio por desarrollar programas o proyectos en él.

Planes municipales por la transparencia

Es oportuno, y pareciera que también es necesario, elaborar "Planes Municipales Anticorrupción". Éstos podrían ser producto de talleres municipales de transparencia o anticorrupción que reúnan a los diversos pilares del Sistema Municipal de Integridad, para

4 Boletín de Prensa 14 de mayo de 2001. Fiscalía General de la Nación.

5 AAA Flash, 16 de marzo de 2001. Informe de la Procuraduría General de Nación.

evaluar las fortalezas y debilidades del Sistema de Integridad vigente y mejorar el Sistema Municipal de Integridad.

Los temas que podrían discutirse durante un taller de esta naturaleza podrían abarcar, por ejemplo:

- ⊞ El desarrollo de compromisos éticos, más allá de la ley, para un mejor ejercicio de las funciones por parte de los servidores públicos.
- ⊞ El fortalecimiento de procesos transparentes de contratación pública.
- ⊞ La generación de mecanismos transparentes de vinculación de personal a la nómina local y de personal contratado.
- ⊞ La realización periódica de audiencias públicas para la rendición de cuentas a la comunidad.
- ⊞ La publicación y el seguimiento del programa de gobierno presentado por el alcalde al inscribir su candidatura, del plan de desarrollo y de los planes anuales de inversión.
- ⊞ El estímulo a los grupos de la sociedad civil para que participen en el desarrollo de mecanismos eficaces y honestos de control a la construcción de obras, adquisición de bienes y prestación de servicios.

Fortalecimiento del Buen Gobierno en Entidades Territoriales

Como parte del Programa Fortalecimiento del Buen Gobierno en Entidades Territoriales de Transparencia por Colombia se han diseñado y puesto en marcha herramientas metodológicas que promueven la integridad en el manejo de los asuntos públicos, y vinculan a las administraciones municipales con las organizaciones de la sociedad civil. Dos de las herramientas implementadas son: *Municipios Cuidadosos de los Recursos Públicos e internet para la Rendición de Cuentas en el Nivel Municipal*. Estas herramientas buscan:

- ⊞ El manejo transparente de la información del municipio mediante el uso de la internet.
- ⊞ La rendición de cuentas de los alcaldes a la ciudadanía.
- ⊞ El desarrollo de planes municipales por la integridad y de lucha contra la corrupción.

Municipios Cuidadosos de los Recursos Públicos

Este proyecto se implementó en los municipios de Paipa, Boyacá y Malambo, Atlántico, con recursos de la Red Interamericana para la Democracia y la USAID, entre abril de 2002 y julio de 2003.

Con el proyecto se diseñaron y pusieron en marcha *Planes Municipales por la Integridad y de Lucha contra la Corrupción* con la participación de los principales actores institucionales y sociales del municipio que conforman los pilares *del Sistema Municipal de Integridad*: alcalde, concejo, organizaciones de la sociedad civil, gremios y asociaciones de profesionales, medios de comunicación, iglesias, órganos de control y la Rama Judicial.

Los planes de los dos municipios contemplan un conjunto de actividades e indicadores de gestión, medibles en las fechas programadas por quienes diseñaron el Plan.

El Plan de Integridad del municipio de Paipa denominado “*Convite Paipano por la Integridad: para el manejo de los recursos públicos y la gestión social sin corrupción*”, contempla acciones de la Alcaldía, el Concejo, la Personería, la Procuraduría Provincial, la Contraloría General, los medios de comunicación y las organizaciones sociales y comunitarias del municipio. El Plan fue lanzado el 19 de octubre de 2002.

El *Plan por la Valoración y Cuidado de lo Público en Malambo* fue desarrollado a pesar de la falta de voluntad y compromiso del alcalde y del concejo municipal. El proyecto es coordinado por la Fundación Protransparencia Atlántico, con el apoyo de la Fundación Huellas. En el desarrollo del Plan participan empresarios, el Fiscal del municipio y las organizaciones comunitarias de Malambo.

Internet para la Rendición de Cuentas en el Nivel Municipal

Este proyecto, que maneja tecnología de punta, busca apoyar a las alcaldías locales en la implementación de sus páginas web, con el propósito de ampliar las condiciones de transparencia de cada municipio e introducir prácticas de rendición de cuentas de los alcaldes sobre su gestión.

El proyecto se ha implementado en los municipios de Paipa, Pasto, Buga, Popayán y Rionegro y mediante la Agenda de Conectividad del Gobierno, se extenderá a muchos otros municipios del país.

Internet para la Rendición de Cuentas anima la introducción de los municipios en el concepto de gobierno en línea (*e-government*) y aporta a la construcción de ciudadanía al favorecer el derecho y el deber de los ciudadanos de informarse, opinar, y hacer seguimiento y control a la gestión de sus autoridades.

El proyecto, liderado por Transparencia por Colombia, ha sido realizado en la parte técnica en alianza con Colnodo, *Asociación Colombiana de ONG para la comunicación vía correo electrónico*, y contó con el apoyo financiero de USAID, la Agencia de Cooperación de los Estados Unidos, a través de Casals & Associates, y con recursos de los municipios vinculados.

Las páginas están diseñadas con un software original, creado por el proyecto, de libre circulación en la red, el cual no requiere el uso de licencias, garantiza el acceso a la información por parte de múltiples programas de navegación para la internet y cumple toda la normatividad internacional sobre accesibilidad.

Los sitios web del proyecto tienen un diseño estándar de presentación de la información, el cual fue preparado de manera participativa con funcionarios de las alcaldías municipales que se vincularon en la primera fase del proyecto. El estándar incluye información sobre presupuestos, planes, programas, proyectos de inversión, contratación, decisiones de autoridades locales, normatividad nacional y local, estudios sectoriales, instancias de participación, organizaciones sociales, funciones de las dependencias, horarios de atención al público, trámites y rendición de cuentas entre otros aspectos.

Parte esencial del proyecto es que las páginas web son alimentadas por los mismos servidores públicos de cada alcaldía, quienes para ello reciben una adecuada capacitación, y así se garantiza la oportuna publicación de la información, la apropiación del conocimiento técnico por parte de la Administración y la independencia del municipio frente a los técnicos externos.

En su fase piloto, Internet para la Rendición de Cuentas ofreció a las organizaciones sociales de los municipios interesadas en hacer veeduría y control social a la gestión de los gobiernos locales, capacitación en el uso de la internet y horas de consulta gratuitas a las páginas de sus municipios.

Las direcciones de las páginas en funcionamiento son:

- § PAIPA: www.paipa.gov.co
- § POPAYAN: www.popayan.gov.co
- § PASTO: www.alcaldiadepasto.gov.co
- § RIONEGRO: www.rionegro.gov.co
- § BUGA: www.buga.gov.co (con enlace a Buga Transparente)

Consejos Territoriales de Planeación - CTP⁶

Pese a que han transcurrido siete⁷ años desde la expedición de la ley 152 de 1994, que ordena la creación de un CTP en cada uno de los municipios del país, en muchos de ellos aún no existe. 30% de los municipios no tiene CTP. Además es posible concluir que un alto porcentaje de los municipios en los cuales no se obtuvo respuesta (38%), tampoco cuenta con CTP. La falta de información sobre la existencia de los CTP, señalada como la principal causa de su no creación, hace necesario el diseño de una estrategia de permanente difusión de la ley, así como la implementación de un mecanismo de seguimiento que permita la evaluación a las actuaciones de las administraciones municipales en la materia.

De otra parte, el alto porcentaje de CTP creados e integrados pero que no han iniciado actividades expresa dos posibilidades: de una parte, la creación meramente

6 Tomado del documento "Resultados de la Encuesta Nacional sobre el Comportamiento de la Planeación Participativa en el Entorno Municipal Colombiano". Defensoría del Pueblo,

Delegada para la Participación Ciudadana, febrero de 2002.

7 Hasta la fecha en la que se hizo la encuesta.

formal de los CTP con el fin de cumplir un requisito legal por parte de las administraciones municipales, pero sin que exista una voluntad política real para que el hecho legal tenga expresión en la vida municipal, o la ausencia de una organización social básica de los sectores o grupos poblacionales, que impide la operatividad del CTP por ausencia de representantes.

La proximidad entre una gran cantidad de CTP y las administraciones municipales y departamentales tiene que ver, entre otras, con la necesidad por parte de las administraciones de dar cumplimiento a un requisito legal, sumada a la modalidad de elección de consejeras y consejeros, lleva a que el ciudadano corriente los perciba como integrantes de la administración y, por lo tanto, su legitimidad como espacio de participación de la sociedad civil sea aún limitado.

La presencia en los CTP de servidores públicos que hacen parte de la administración tales como alcalde, secretarios de despacho, etc, da cuenta de una situación que desnaturaliza el sentido del CTP y requiere su corrección.

La ley obliga a las administraciones municipales a prestar apoyos logísticos para el funcionamiento de los CTP. El porcentaje de CTP municipales que reciben apoyo logístico (6,19%) expresa el escaso compromiso de las administraciones municipales con los procesos participativos.

Las administraciones dan importancia a los CTP en los momentos formales de conformación de los CTP y durante el término legal de presentación del proyecto de plan de desarrollo. Transcurridas estas etapas, funciones tales como las de hacer seguimiento a los planes de desarrollo y de ordenamiento territorial y las de ser organismo permanente de consulta y receptor de opiniones e inquietudes ciudadanas, en términos generales no cuentan con apoyo por parte de las administraciones públicas.

No obstante, un 45,9% de los CTP reportaron contar con mecanismos de seguimiento a la ejecución de los planes de desarrollo.

El modelo de ordenamiento territorial que tiene hoy el país carece de una ley orgánica de ordenamiento, por años aplazada en su expedición, pero sí se han promulgado diversas normas que tratan aspectos aislados del tema, generando con ello una disparidad de criterios que dificulta el proceso de descentralización.

La ley 60 de 1993, por ejemplo, dirigida a transferir recursos, terminó por apropiarse del tema de distribución de competencias, aspecto propio de una ley de ordenamiento territorial. El territorio, entendido como el elemento integrador y estructurante de las políticas y estrategias públicas y como escenario donde ejercen los actores sociales y económicos tiene a futuro, en el seno de los CTP, el reto de establecer verdaderos nexos con el concepto de planeación. De su propia gestión, de una verdadera voluntad política y del apoyo ciudadano depende la consolidación de estos espacios democráticos y participantes.