

CAPÍTULO 3

LAS FUNCIONES MUNICIPALES



FUNCIONES GENERALES Y FUNCIONES TERRITORIALES DEL ESTADO

Antes de la implementación de la descentralización territorial el manejo de los asuntos de la rama ejecutiva se hacía de manera centralizada, por lo que la mayoría de las responsabilidades del Estado, así como las fuentes de recursos y la toma de decisiones les pertenecían a organismos y autoridades ubicados en los despachos nacionales. Esto derivó en una separación entre las decisiones y la realidad de los territorios hacia la cual iban dirigidas, conduciendo a la crisis del centralismo. Esta crisis, que se manifestó con fuerza en los años 80 del siglo XX, coincidió a su vez con la crisis de la deuda, la cual, se generalizó en los Estados latinoamericanos, debido a que el aumento de los precios del dólar derivó en la multiplicación de los créditos que éstos habían adquirido con organismos internacionales.

El endeudamiento en que habían incurrido los Estados de la región se justificó por la importante cantidad de funciones y compromisos en materia social y económica en los que incurrieron durante las últimas décadas del siglo anterior. En particular, la implementación del Modelo de Sustitución de Importaciones llevó a que nuestros Estados adelantaran grandes esfuerzos para desarrollar y reforzar la industria nacional. La intervención de los Estados en la economía no es propia de nuestra región ya que fue promovida por los Estados Unidos mediante el modelo Keynesiano y en Europa con el modelo de bienestar. En nuestro contexto optamos por un modelo desarrollista que buscaba hacernos avanzar hacia una economía industrializada, y que fue planteado por la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) en 1949. El modelo proponía dos grandes estrategias, la primera implicaba adelantar esfuerzos para suspender las compras de bienes extranjeros de consumo duradero, insumos complejos y bienes de capital, los cuales debían ser producidos al interior del territorio. La segunda consistía en desarrollar una economía fuerte que tuviera la capacidad suficiente de participar en el mercado internacional. Para el desarrollo de la primera etapa, principalmente, se requería una participación del Estado en el impulso, la regulación y el respaldo del sector productivo, lo cual derivó en altos niveles de gasto público para la generación de infraestructura material y social en aras de promover la inversión privada (Vásquez, 2017).

Aunque el aumento del gasto público permitió avanzar en materia de infraestructura, persistían problemas en relación con la disponibilidad y la calidad en el acceso a los servicios sociales lo cual evidenció que el modelo centralizado no era la mejor alternativa para resolver necesidades y problemáticas de carácter localizado. Por lo tanto, se trató de la convergencia de dos crisis, pero que no necesariamente se encuentran directamente relacionadas, en tanto la crisis de la deuda se derivó de las relaciones que tenían los Estados en el contexto internacional y la crisis del centralismo cuya naturaleza respondió a dinámicas propias de la administración de los asuntos públicos al interior del territorio. Debido a que se trataba de dos problemáticas distintas, las soluciones se



orientaron en direcciones distintas, aunque tendieron a ser complementarias. En primer lugar, la crisis del Estado desarrollista, evidenciada por la crisis de la deuda, derivó en la implementación del modelo neoliberal, mediante el cual se buscaba restringir el intervencionismo del Estado en la economía y el desmonte del modelo de sustitución de importaciones. La concepción del “Estado Mínimo” introducida por esta corriente teórica buscaba reducir el tamaño del Estado al punto que solo asumiera aquellas funciones o actividades que el mercado no debía asumir o en las que no estaba interesado.

Por su parte, la crisis del centralismo fue resuelta mediante un mecanismo distinto, la descentralización territorial, la cual podía contribuir a resolver algunas de las problemáticas derivadas del excesivo gasto público ubicado en los despachos nacionales. El primer propósito de esta medida era resolver la incapacidad de la Nación para asumir todos los desafíos asignados al Estado en materia de necesidades, problemáticas y preferencias sociales, para lo cual era necesario empoderar a los territorios, de tal forma que ellos mismos fueran capaces de intervenir sus propios asuntos. Esto derivó en la introducción de un conjunto de normas tendientes a redefinir la distribución y manejo de los asuntos públicos entre el nivel nacional y los entes territoriales, inspiradas en la propuesta teórica del Federalismo fiscal. El propósito de esta corriente es encontrar la combinación adecuada entre un diseño que cuente con elementos tanto centralizados como descentralizados en la repartición de responsabilidades entre los niveles del Estado (Díaz, 2002, p5). Dicha combinación debería depender de las ventajas de cada nivel territorial en la función de asignación con eficiencia y equidad.

De acuerdo con esta corriente teórica aportada por la economía, el gobierno nacional debía ser el responsable de asumir funciones de alcance general como la distribución de la riqueza, el equilibrio de la economía y la asignación de bienes y servicios públicos puros. Solo serían susceptibles de ser descentralizadas las responsabilidades relativas a asignar bienes y servicios sociales de impacto territorial local o regional (Musgrave y Musgrave, 1992). La razón por

la cual bienes de impacto localizado debían ser trasladados como responsabilidad de las autoridades territoriales se basó en el supuesto de que estas autoridades estarían mejor preparadas para identificar las problemáticas y tomar las decisiones más convenientes para su solución. Esto contrastaba con la forma como anteriormente la Nación tuvo que resolver estas obligaciones y que se manifestó a través de la provisión uniforme, que consiste en suministrar la misma cantidad de bien a todo el mundo independientemente de las preferencias (Stiglitz, 2000).

Los argumentos que se han esgrimido desde la Hacienda Pública para justificar la ubicación bien sea en el nivel central o en los niveles subnacionales de las diferentes responsabilidades del Estado, hacen referencia a las funciones de Estabilización, las de Distribución, y las de Asignación, como lo describen Musgrave y Musgrave (1992).

La Estabilización

Esta función está relacionada con el papel de la política presupuestaria en temas como el nivel de empleo, el control de la inflación, la solidez en las cuentas exteriores y en el mantenimiento de una tasa aceptable de crecimiento económico. Las razones por las cuales se requiere de una intervención del Estado en estos aspectos se deben a que en el pasado se ha demostrado que la economía no logra equilibrarse de manera automática frente a distorsiones en alguno o algunos de estos fenómenos. La economía puede enfrentarse a periodos prolongados de inflación o desempleo o a la coexistencia de ambas situaciones. A su vez, la inflación y el desempleo están relacionados con la dinámica productiva, la cual depende de la demanda agregada. Esta última a su vez está sujeta a los niveles de renta actual y pasada, a la riqueza, las posibilidades de crédito y las expectativas. Esto implica que en algún momento determinado, por ejemplo, la demanda se puede ver disminuida lo cual puede afectar el nivel de empleo, o suceder lo contrario, es decir, que aumente el empleo y que se genere inflación. En cualquiera de estas situaciones es necesario introducir medidas de ajuste por parte del Estado ya que las fuerzas del mercado pueden ser insuficientes.



Para ello, el sector público cuenta con instrumentos monetarios y con instrumentos fiscales. Los primeros, referidos a la oferta monetaria, ubican al Estado como responsable de controlar la cantidad de dinero disponible lo cual depende de las necesidades de la economía. Una expansión de la oferta monetaria, por ejemplo, genera incrementos en la liquidez, disminución de los tipos de interés, incremento de la demanda, e incremento del empleo, no obstante, esto puede conducir a un incremento de la inflación. Por su parte una restricción en la liquidez, con el propósito de controlar la inflación producirá efectos contrarios a los descritos. Estas medidas, en Colombia, por tratarse de medidas de impacto generalizado, se encuentran en manos de un organismo nacional que es el Banco de la República. En relación con los instrumentos fiscales, los cuales tienen relación directa con la demanda, el Estado cuenta con dos mecanismos, el gasto público y la política tributaria. En el primer caso, un aumento del gasto estatal aumenta la demanda del sector público generando efectos en los mercados privados. En materia tributaria la introducción de recortes impositivos puede conducir a que los contribuyentes tengan más dinero disponible para gastar y con ello se logra estimular el sector productivo.

La Distribución

La distribución o redistribución de la riqueza está descrita desde otras perspectivas como equidad. Esta, que en la economía se mide actualmente a través de índices como el de Gini, se refiere a la forma como la riqueza monetaria se encuentra distribuida entre las personas. Un mayor nivel de equidad significa que la riqueza se encuentra distribuida de forma más homogénea entre la sociedad, lo cual tiende a ser característico de los países desarrollados, donde la clase media es la más representativa y existe un mayor acceso a bienes públicos gratuitos y de calidad. En contraste, cuando lo característico es la inequidad, significa que la riqueza se encuentra concentrada en pocas manos y la sociedad se compone de una gran proporción de población en condiciones de pobreza y miseria lo cual

es característico de las regiones subdesarrolladas como América Latina, África y Asia.

Debido a que en una economía de libre mercado la distribución de la riqueza tiende a ser inequitativa, es necesaria la intervención del Estado para contrarrestar este fenómeno, el cual normalmente afecta a las personas que se ubican en las bases sociales. Esta función cuenta con instrumentos de política fiscal relativos a la política tributaria y al gasto público. En el primer caso implica que los Estados deberían optar por políticas tributarias progresivas que obliguen a que los ricos contribuyan al Estado con más impuestos que los pobres y en el segundo mediante el gasto público, a través del cual los bienes públicos estén orientados prioritariamente a las poblaciones que más los requieren. En Colombia se ha dicho que nuestra política tributaria ha tendido a ser bastante regresiva (Clavijo, 2005) lo que significa que hay una cantidad importante de impuestos frente a los cuales las personas más adineradas pagan, en proporción a la cantidad de ingreso o riqueza que poseen, menos impuestos que la población pobre. Dentro del conjunto de tributos que soportan los ingresos del sector público el IVA es uno de los más regresivos ya que graba los bienes y servicios de consumo doméstico, de los que dependen tanto ricos como pobres. Su regresividad se debe a que independientemente de la capacidad económica todos deben pagar el mismo impuesto al adquirir determinado producto. Por su parte existen impuestos que si pueden garantizar progresividad, como son los casos de los impuestos de Renta, Patrimonio, Predial e Industria y Comercio, entre otros.

Por otro lado, el gasto público también es considerado un mecanismo útil para propósitos de redistribución puesto que le permite al Estado dirigir la inversión social hacia las poblaciones más necesitadas mediante programas de salud, educación, servicios domiciliarios, y vivienda. Este mecanismo contribuye a generar equilibrios en términos de condiciones de vida entre los diferentes grupos sociales, permitiendo que ciertos bienes y servicios públicos puedan llegar a las poblaciones que no podrían pagar directamente por ellos a oferentes privados, y que a su vez generan



efectos de largo plazo en materia de mejoramiento de las posibilidades económicas de estos grupos poblacionales. Debido a que la función de distribución se logra con medidas de alcance nacional su responsabilidad le corresponde a organismos centralizados, como por ejemplo el legislativo en el diseño de la política tributaria, y el gasto social dependiente de medidas del gobierno nacional.

La Asignación

Esta función hace referencia al papel que tiene el Estado en la asignación de bienes y servicios para la sociedad, que dadas las leyes del mercado éste último no está dispuesto o interesado en proveer. Ejemplos de estos bienes son las vías, los parques públicos, las bibliotecas públicas, los puentes vehiculares y peatonales, entre otros. Se trata de bienes que, a diferencia de los bienes privados que, si son provistos por el mercado, no satisfacen necesidades individuales sino colectivas y debido a ello, las personas no están dispuestas a pagar voluntariamente por acceder a sus beneficios. Sin embargo, debido al valor social y al impacto en términos de bienestar colectivo que representan estos bienes es necesaria su provisión por parte del Estado, bien sea desde el nivel nacional o desde los territorios. Esto significa que a diferencia de las funciones de estabilización y de distribución descritas antes, cuya naturaleza obliga a que sean cumplidas por organismos y autoridades nacionales, la función de asignación puede asumirse tanto por el nivel central como por los territorios. La primera situación se presentó en Colombia bajo el modelo centralizado y la segunda alternativa en la que estas funciones son distribuidas entre el nivel nacional y los entes subnacionales ha dado lugar a la aparición de la descentralización territorial.

Bienes públicos y bienes privados

La diferencia entre los bienes privados y los bienes públicos fue planteada originalmente por Samuelson en 1954, a través de las características de exclusión y rivalidad. En relación con los bienes privados la primera característica hace referencia a la probabilidad de excluir a un individuo del

consumo de un bien a menos que pague por él, contrario a los bienes públicos donde no se puede excluir a un individuo por no pagar, en tanto no se paga directamente por estos bienes. La rivalidad por su parte hace referencia a la imposibilidad de que un bien sea consumido o disfrutado de manera simultánea por más de un individuo, como sucede con los bienes privados. Por ejemplo, una camisa o un reloj de pulso generan rivalidad, a diferencia de un parque o una acera, que admiten el consumo o aprovechamiento simultáneo. Debido a que el acceso a los bienes públicos no está mediado por un pago, en tanto ninguna persona estaría dispuesta a realizar dicho pago, su provisión debe garantizarse desde del Estado. Esto se logra debido a que el Estado cuenta con un poder coactivo a través del cual obliga a los ciudadanos a pagar impuestos, que son su principal fuente de ingreso, y con ello logra proveer bienes y servicios públicos.

Esta clasificación inicial absoluta de bienes privados por un lado y bienes públicos por otro no fue suficiente para explicar el comportamiento de ciertos bienes que tenían características de ambos. Esto derivó en que James Buchanan (1955) incluyera un tercer grupo de bienes a los que denominó Bienes Club que surgieron cuando algunos individuos crearon asociaciones de carácter privado para la provisión de bienes que no tenían rivalidad, pero podían excluir a aquellas personas que no eran miembros. En la actualidad estos bienes también se les denomina bienes semiprivados, y su provisión puede provenir tanto de empresas privadas como de organismos estatales. Más adelante Ostrom y Ostrom (1977) incluyeron una nueva clase de bienes que denominaron Bienes de Uso Común los cuales se parecen a los bienes privados en la rivalidad, pero presentan dificultad en su exclusión. Ejemplos de estos bienes son los sistemas hidrológicos, los bosques, las pesquerías, y la atmósfera global, todos de gran importancia para la supervivencia del ser humano en el planeta (Ostrom, 2009). No obstante, en la actualidad hay una importante cantidad de bienes que se pueden ubicar en esta categoría y que permiten identificar el campo de acción tanto del mercado como del Estado en su provisión, algunos ejemplos de los tipos de bienes descritos se presentan en la tabla No 4:



Tabla No 4: Tipos de bienes y su descripción en términos de rivalidad y exclusión

		Rivalidad	
		SÍ	NO
Exclusión	SÍ	Bien Privado	Bien Semiprivado
		<ul style="list-style-type: none"> Ropa: zapatos, chaqueta, medias, blusa Alimentos: hamburguesa, galleta, helado Accesorios: joyas, reloj, gafas Tecnología: celular, computador 	<ul style="list-style-type: none"> Sala de teatro Parque de diversiones Concierto privado Vías con peaje Servicios públicos domiciliarios; agua, electricidad, gas, telefonía, internet Transporte público colectivo: bus, avión, metro Educación privada: preescolar, primaria, secundaria Educación superior en universidades públicas o privadas Salud privada: régimen contributivo, medicina prepagada
	NO	Bien público común	Bien Público Puro
		<ul style="list-style-type: none"> Parques y plazas públicas Calles, avenidas, puentes peatonales, puentes vehiculares, semáforos, andenes Canchas deportivas de acceso libre Eventos culturales, deportivos o recreativos de libre acceso: conciertos, obras de teatro, torneos deportivos Educación pública a nivel de primaria y secundaria, jardines infantiles estatales Educación para el trabajo del SENA Régimen subsidiado en salud. Bienes de uso común: bosques, recursos hídricos, peces del mar. 	<ul style="list-style-type: none"> Defensa nacional Justicia Aire, lluvia, sol, naturaleza

Fuente: Elaboración propia

Como vemos los bienes privados generan exclusión y rivalidad en el consumo, aunque estos dos atributos no se presentan en todos los bienes privados. Este es el caso de una sala de cine o de teatro cuyo acceso se cobra (exclusión), pero al permitir que muchas personas puedan disfrutar de la función a la vez no generan rivalidad. Esta clase de bienes denominados bienes club o bienes semi-privados pueden ser provistos tanto por actores privados como por el Estado. Entre estos bienes pueden estar los servicios públicos domiciliarios, cuya provisión puede ser realizada a través de empresas de acueducto, alcantarillado y aseo, transporte terrestre o transporte aéreo. Por ejemplo, el Estado puede participar en la conformación de empresas de transporte masivo y de servicios públicos domiciliarios al interior de los centros urbanos como sucede actualmente en los casos de Bogotá, Cali, Medellín, entre otras. De igual manera, el Estado en Colombia participa en empresas y entidades dedicadas a servicios de salud, y de educación superior.

Como se mencionó antes, el modelo neoliberal buscó limitar la participación del Estado en todas aquellas actividades que fueran susceptibles de privatizarse, como por ejemplo la provisión de bienes privados y semiprivados, de los que estamos hablando. No obstante, es admisible que el Estado sea proveedor en el caso de ciertos bienes semiprivados que involucran calidad de vida como los mencionados, bien sea de manera directa o en articulación con el sector privado. En otros casos se permite que la provisión se realice únicamente por el sector privado, e incluso se le da una participación prioritaria, como es el caso de la oferta de servicios públicos domiciliarios en nuestro país. Aunque para este tipo de bienes el mercado tiene mayor presencia que el Estado, el protagonismo de este último es más claro para los denominados bienes públicos puros y bienes públicos comunes.

Los bienes públicos puros son los que responden a la primera descripción que hiciera Samuelson en 1954 puesto que no generan exclusión ni rivalidad. No obstante, son muy pocos los bienes que entran dentro de esta categoría como por ejemplo la justicia y la defensa. En el primer



caso la teoría sugiere que independientemente de la demanda de servicios relativos a la justicia que realicemos los ciudadanos al Estado, esta deberá estar disponible en la misma cantidad y condiciones para todos los demás. Por tratarse de un servicio para cuyo acceso no es necesario realizar un pago, todos los individuos independientemente de su capacidad económica deberían tener el mismo acceso y esperar el mismo trato por parte de los juzgados, tribunales y diferentes despachos de justicia. Esto mismo sucede para el caso de la defensa en manos del ejército nacional.

Los bienes públicos comunes, por su parte, permiten reconocer con mayor facilidad el campo de acción del Estado ya que están referidos en su mayoría a bienes y servicios de alcance localizado y que desde las normas han sido asignados a las entidades territoriales, en particular a los municipios y distritos en Colombia. Debido a que no se cobra por su acceso, no generan exclusión, no obstante, sí pueden generar rivalidad, en tanto están sujetos a situaciones de congestiónamiento por la alta demanda que reciben. Este sucede con las vías públicas en las grandes ciudades cuyo acceso y disfrute en determinados días y horarios es bastante difícil. Igual pasa con los parques públicos, por ejemplo, los fines de semana en tanto constituyen los espacios preferidos de esparcimiento de las familias. Igualmente pasa con los servicios de salud y educación cubiertos totalmente por el Estado, los cuales suelen sufrir de un gran congestiónamiento que puede afectar las posibilidades de acceso por parte de los ciudadanos, así como la calidad de los servicios recibidos.

De acuerdo con el federalismo fiscal los bienes públicos puros deben ser responsabilidad de la nación, debido a que su disponibilidad debe cubrir por igual a todo el territorio independientemente del lugar donde se encuentra el consumidor, como es el caso de la justicia. La provisión de este bien o servicio debe realizarse de manera uniforme, ya que no depende de la cultura, la geografía, o la economía del territorio. Esto es diferente cuando se hace referencia a los bienes comunes los cuales pueden ser responsabilidad de las entidades territoriales debido

a que su asignación debería realizarse de manera diferenciada atendiendo a las particularidades económicas, ambientales, geográficas y sociales y culturales. Como se demostró en el pasado, la Nación no resultó ser el nivel más idóneo para la provisión de estos bienes, ya que la solución más sencilla fue realizar una oferta uniforme para todo el territorio. Por su parte, la descentralización se consideró la mejor alternativa para garantizar un mejor acceso y provisión de estos bienes y servicios, ya que las autoridades serían responsables de ajustar la provisión a las necesidades y problemáticas en un marco social, económico y territorial particular.

La combinación entre responsabilidades centralizadas y responsabilidades descentralizadas en materia de gasto apunta a que los bienes públicos puros deben ser garantizados por la Nación mientras que los bienes públicos comunes se pueden asignar al nivel municipal o intermedio. No obstante, el federalismo fiscal no plantea esta regla como de obligatorio cumplimiento, en tanto cada país puede encontrar la fórmula que más convenga a sus características. En el caso de nuestro país los bienes públicos puros son responsabilidad de la nación, así como las funciones de distribución y de estabilización. Pero, aunque la función de proveer muchos bienes públicos comunes se les han asignado a los territorios, el nivel nacional ha mantenido la provisión de algunos de ellos, debido a su importancia e impacto para toda la nación, como sucede con la salud y la educación públicas; la formación para el trabajo, el bienestar familiar, entre otras.

Enfoques teóricos sobre descentralización territorial

Además de las descripciones e interpretaciones realizadas en este capítulo sobre la descentralización territorial, esta no es la única lectura que se ha realizado a este fenómeno. Por lo que el propósito de esta sección será abordar algunos de los enfoques más importantes que han hecho referencia a este tema, en tanto todos ellos se ubican desde perspectivas disciplinares diferentes y permiten construir una visión más profunda y compleja de este proceso, más



allá de la visión institucional ampliamente difundida. Las diferentes interpretaciones han sido clasificadas por algunos autores que encontraron coincidencias en la forma como los diferentes textos hacían referencia a la descentralización. Estas coincidencias están descritas en términos tanto de las razones que motivaron la introducción de esta alternativa de dentro del diseño del Estado, como de los propósitos que perseguía su implementación.

Tabla No 5: Enfoques teóricos sobre descentralización territorial

Enfoques	Características de la crisis	Propósitos de la descentralización
Político-administrativo	Crisis fiscal: crisis de la deuda	Modernizar al Estado: reducir el tamaño del Estado nacional
	Crisis Administrativa: ineficiencia de la Nación en la asignación de bienes públicos	Racionalizar la administración pública: garantizar eficiencia, eficacia y orientación al usuario
Democratizador	Crisis del centralismo: evidenciada en la ausencia de espacios de participación social y política	Democratización: apertura de escenarios de participación política y social en las decisiones públicas
Economicista	Crisis del centralismo: una gestión pública ineficiente e ineficaz y un desarrollo regional desigual	Desarrollo económico local: el empoderamiento social contribuye a generar desarrollo económico
Politicista	Crisis del Régimen Político: deslegitimación de las élites gobernantes	Fortalecimiento simbólico del régimen político en busca de relegitimar al Estado
Neomarxista	Crisis de los Estados como generadores de desarrollo con base en industrialización	Reincorporar al colectivo social al sistema productivo del capitalismo
	Crisis de los antiguos modelos de producción capitalista	

Fuente: los autores

Aunque son diferentes las interpretaciones, así como variadas las clasificaciones que se han realizado alrededor de estas, en esta oportunidad se intentara dar cuenta de las aproximaciones más difundidas y tratadas por los autores. Tal como se muestra en la tabla no 5 uno de los enfoques o aproximaciones de mayor difusión sobre las razones que dieron lugar a la descentralización es el que la concibe como una reforma de tipo político administrativo. Efectivamente, el fenómeno se ha concretado en nuestros países mediante reformas de carácter constitucional y normativo que han dado lugar a una nueva distribución del poder, de las funciones y de los recursos entre los niveles del Estado, dando lugar a que las relaciones verticales superen en importancia a las relaciones horizontales (Falletti, 2010). La descentralización implicó la transferencia por parte del gobierno central de autoridad para tomar decisiones y administrar, dirigida a “sus organizaciones de campo, unidades administrativas locales, organizaciones semiautónomas y paraestatales, gobiernos locales y organismos no gubernamentales” (Rondinelli y Cheema, 1983, p18). En esta interpretación tanto la crisis de la deuda como la crisis del centralismo pusieron en evidencia la incapacidad de la Nación de atender los asuntos territoriales de manera que garantizara niveles adecuados de alcance y calidad en los servicios sociales. Por lo tanto, la mejor solución era introducir un mecanismo que permitiera tanto enfrentar el excesivo gasto público concentrado en la nación, trasladando la responsabilidad a los niveles subnacionales, como mejorar la asignación en materia de bienes de impacto localizado.

Esta corriente concibe a la descentralización como una herramienta dentro del conjunto de alternativas propuestas por la Nueva Gestión Pública en tanto sería funcional a los propósitos de eficiencia, eficacia, transparencia y orientación al usuario propuesto por esta nueva perspectiva teórica, ahora reinante en la configuración de la administración pública de nuestros Estados. La concepción de la descentralización territorial como una herramienta de gestión ha sido propuesta y promovida por los organismos de crédito internacionales, como el Banco Mundial,



el Fondo Monetario Internacional, y el Banco Interamericano de Desarrollo, los cuales lograron imponerla como parte de los condicionantes para la asignación de créditos a nuestros países (Litvack J, Ahmad J, Bird R, 1998).

No obstante, la descentralización territorial ha sido defendida de manera importante por otros autores que la valoraron por sus propósitos democratizadores. Para los autores que se ubican en esta perspectiva, la descentralización fue motivada por el excesivo centralismo que llevó a que las decisiones más importantes del Estado se tomaran desde las oficinas de los organismos nacionales dejando de lado la voz de los ciudadanos ubicados en los territorios. Estas interpretaciones se ubican desde dos lugares distintos, la participación política y la participación ciudadana. En primer lugar, dado que la dinámica decisional se ubicó en la nación, cuando las autoridades ejecutivas, los alcaldes y gobernadores, no eran seleccionados mediante elección popular, la dinámica partidista no logró su pleno desarrollo en los territorios, limitando la consolidación de movimientos y partidos políticos, distintos al partido liberal y el partido conservador (Gaitán y Moreno, 1992). En segundo lugar, debido al hecho que las decisiones no se tomaban desde los ámbitos territoriales, las comunidades no disponían de escenarios de diálogo entre ellas y con las autoridades, que permitieran incorporar su voz en los procesos de planeación que involucraban asuntos relativos a sus condiciones de vida.

Esta perspectiva concibe a la descentralización como la mejor alternativa de democratización en tanto su objetivo debería ser aumentar el espectro de derechos y libertades, involucrar a los sectores sociales ignorados en los ámbitos representativos y garantizar un incremento en el control social y la participación ciudadana en la gestión de las instancias y organismos administrativos (Borja, 1987; Restrepo, 2000). De acuerdo con Beteta y Rubio (2006) la descentralización aporta elementos “para mejorar la calidad de la democracia, insertar los países en la globalización y para mejorar las condiciones de vida de los ciudadanos” (p. 32). Para lograr estos propósitos era necesario avanzar en el reconocimiento de la existencia

de las colectividades locales y de su capacidad para intervenir en la construcción conjunta de proyectos de interés colectivo. Diferentes autores plantearon la necesidad de lograr una mayor articulación entre la sociedad y el Estado como mecanismo para generar mejores resultados en la intervención de asuntos públicos (Atkinson y Coleman, 1989; Geddes, 1990, Mann, 2012)

Por su parte, las perspectivas económicas, también responden a diferentes corrientes, pero en este caso se incluyen aquellas que consideran que la descentralización, al trasladar los procesos de decisiones a los espacios locales y empoderar a las comunidades en la construcción colectiva de proyectos, puede generar desarrollo económico local. Uno de los exponentes más representativos de esta postura es Boisier (1997) quien propone que el poder regional derivado de un proyecto político, resultado de la descentralización, es el instrumento más significativo para catalizar el crecimiento económico y para convertir este crecimiento en desarrollo. Desde estas posturas la competitividad no solo está ligada a las empresas, al equilibrio de la economía y a las políticas formuladas desde el nivel central, sino que también depende de la capacidad que tenga cada espacio territorial para enfrentar su propio desarrollo mediante la articulación entre los sectores público, privado y social (Finot, 2005). Estos autores consideran que la descentralización incide de manera significativa en el surgimiento y la expansión de las iniciativas locales de desarrollo en tanto el desarrollo local endógeno se convierte en una alternativa posible y los gobiernos regionales adquieren el carácter de actores pertinentes en la puesta en marcha de políticas dirigidas a generar desarrollo territorial (Aghón, Albuquerque, y Cortés, 2001).

Desde la perspectiva económica es posible encontrar otras propuestas que conciben las crisis que motivaron la descentralización como crisis originadas en la actuación del Estado, pero también como crisis de la economía. En el primer caso, se ubican los autores que resaltan el fracaso del Estado como promotor del desarrollo y los que se refieren a la crisis de los viejos patrones de acumulación capitalista. Como veíamos antes los Estados



latinoamericanos adoptaron durante la segunda mitad del siglo pasado el modelo desarrollista de Sustitución de Importaciones, cuyo propósito era transitar de una economía agrícola a una economía industrializada. No obstante, el experimento se caracterizó por un excesivo proteccionismo del Estado a la industria nacional mediante una política arancelaria que eliminó la competencia para los productos producidos nacionalmente. Estas medidas derivaron en industrias débiles que no evolucionaron al ritmo de la competencia y que quebraron una vez las fronteras fueron abiertas para permitir la entrada de mercancías del resto del mundo.

Por su parte, se habló también de la crisis de los viejos patrones de acumulación industrial característica de los Estados nacionales y el surgimiento de la sociedad global, que se enfrentó a un sistema desterritorializado y elástico, que fue descrito como “post-fordista”, el cual demandaba la transformación de las instituciones políticas (Castells, 1998; 1997). Desde esta perspectiva, la producción de bienes impuesta por el fordismo en la que la cadena de producción se concentraba en el mismo lugar y se generaban productos idénticos, dio paso, con la transformación de la sociedad, a la producción de bienes diferenciados en tamaño, forma, y composición. Además, la forma de producir varió a cadenas de producción ubicadas en lugares distintos del globo. Para enfrentar estas nuevas alternativas de producción y comportamiento de la economía era necesario darles protagonismo a los territorios con el ánimo de lograr primero un disciplinamiento social que permitiera la reincorporación de las fuerzas productivas al mercado (Gaitán y Moreno, 1992).

Otras interpretaciones plantean que la descentralización no fue inspirada por la necesidad de hacer más eficiente al Estado ni más democrático u orientado al desarrollo local. En lugar de ello, se trató más de una táctica de las élites gobernantes para conservar el control del poder público que venían detentando desde siempre, aunque esto significara perder parte de éste (Orlansky, 1998). La pérdida de legitimidad derivada de la ineficiencia del modelo centralizado se hizo evidente a través de la protesta social de los años 70 en

Colombia. Por lo que la descentralización se convirtió en la mejor alternativa para apaciguar los ánimos sociales y relegitimar al Estado. Para ello era necesaria la designación de autoridades propias y la producción de escenarios propicios para la intervención de los ciudadanos en las determinaciones territoriales. Más que un instrumento para aumentar los niveles de eficiencia de la administración pública y democratizar al Estado mediante decisiones que incorporan la voz ciudadana, la descentralización se consideró una alternativa apropiada para mantener el control de los cargos más importantes por parte de las familias gobernantes.

DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA EN COLOMBIA

La descentralización territorial puede ser definida en términos generales como el traslado de funciones, recursos y autoridad para tomar decisiones, desde la Nación hacia las entidades territoriales (Hernández, 1999). Esto implica la existencia de tres grandes dimensiones o manifestaciones de la descentralización territorial, la descentralización fiscal, la descentralización administrativa y la descentralización política. Debido a que este capítulo hace referencia a la participación tanto del nivel central como de los territorios en las responsabilidades de la Rama Ejecutiva, el énfasis está puesto en la descentralización administrativa, cuya configuración tuvo un periodo de gran dinamismo en Colombia en las últimas décadas del siglo pasado. Fueron varias las normas que formaron parte del paquete normativo a través del cual se realizó la transferencia de funciones de provisión desde la Nación hacia los municipios, dando lugar a la conocida descentralización municipalista. El municipio se consideró el ámbito natural de las relaciones directas entre el Estado y la sociedad, por lo que es hacia donde se debían dirigir de manera prioritaria las responsabilidades de provisión directa de bienes y servicios colectivos. En un primer momento, la descentralización con énfasis municipalista fue el mecanismo idóneo para generar eficiencia y eficacia de la intervención estatal, reducir la inconformidad social y relegitimar al Estado (Ortiz Cañón y otros 1997).



Una de las normas más importantes de este paquete normativo fue la ley 12 de 1986, que además de tener significado en materia administrativa, intervino aspectos relativos a la descentralización fiscal, en particular lo concerniente a las transferencias que recibían los municipios como participación en el Impuesto al Valor Agregado (IVA). Esta ley aumentó la transferencia destinada a los municipios proveniente del IVA y estableció los diversos sectores de inversión hacia los cuales debían orientarse estos recursos. Dichos sectores estaban referidos a funciones que anteriormente le correspondían a la Nación y que en adelante serían asumidas por los municipios, los cuales abarcaban una importante cantidad de funciones descritas tanto en la ley 12 como en sus decretos reglamentarios (77, 78, 80 y 81 de 1987). Dichas funciones involucraron responsabilidades en materia de vías, recreación y deporte, transporte, infraestructura urbana, vivienda, nutrición, niñez, servicios públicos domiciliarios, salud, educación, cultura, asistencia de carácter técnico al desarrollo rural y tercera edad. La inversión de los recursos se podría dirigir específicamente a la construcción, ampliación y mantenimiento de:

- Infraestructura para el agua potable relativa a redes de acueductos, plantas de tratamiento y alcantarillado
- infraestructura vial referente a vías urbanas y rurales y centrales de transporte;
- Obras públicas
- Infraestructura educativa para primaria y secundaria
- Instalaciones físicas para puestos de salud, ancianos, y atención a la infancia
- Construcción de las casas de cultura.
- Escenarios deportivos, parques, plazas de mercado y plazas de ferias.

Estos recursos también podían destinarse a actividades como:

- Saneamiento básico
- Redes de electricidad a nivel urbano y rural
- Proyectos ambientales
- Garantizar los servicios de agua potable y saneamiento básico, mataderos públicos y plazas de mercado, y saneamiento básico.
- Asistencia técnica agropecuaria dirigida a los pequeños productores y desarrollo rural
- Servicio de transporte público urbano y suburbano relacionado con el otorgamiento de licencias y tarjetas de operación, rutas, horarios, tarifas, número de taxis, capacidad transportadora de las empresas, sanciones y otras
- Nutrición para la infancia y la tercera edad

El traslado de estas funciones sin embargo no estuvo acompañado de una evaluación que permitiera medir los niveles de capacidad de los municipios, los niveles de capacidad requeridos para asumir las nuevas funciones ni la diferencia entre ambos. La importancia de este aspecto es significativa, en especial tomando en cuenta que estas primeras funciones exigían diferentes niveles de capacidad en términos técnicos, fiscales y administrativos (Gaitán y Moreno, 1992) y que todos los municipios son diferentes no solo en la dotación de estos factores, sino también en términos sociales, económicos, ambientales y geográficos. Como consecuencia se realizó una transferencia de responsabilidades sin que los municipios estuvieran preparados para hacerles frente, en particular los que tenían niveles bajos de capacidad técnica que es el caso de la gran mayoría (Pening, 2003).



Aunque estas normas fueron derogadas con la Constitución política de 1991 esta última mantuvo el énfasis de la descentralización administrativa en los municipios y las leyes que permitieron desarrollar la dimensión funcional de la descentralización también asignaron responsabilidades con sesgo sectorial uniforme para todos los municipios. En lugar de asignar funciones mediante una sola norma como sucedió con la ley 12, la asignación se ha realizado a través de un amplio agregado normativo que ha gozado de la adición constante de sectores y responsabilidades para las entidades territoriales. La base de estas normas ha sido el artículo 311 de la Constitución de 1991 en el cual el municipio es responsable de garantizar los servicios públicos que establezcan las leyes, propender por la dotación de las obras de infraestructura que se requieran para generar desarrollo social y económico, adelantar los procesos de ordenamiento físico del territorio, incentivar la participación de las comunidades, el avance de carácter social y cultural de las comunidades que habitan su territorio y garantizar el cumplimiento de todas las demás obligaciones que les asignen las diferentes normas.

Además de entregar obligaciones de inversión y con énfasis sectorial, las normas han hecho referencia a una gran cantidad de funciones de gestión. El primer grupo incluye aquellas que podrían ser consideradas misionales en tanto involucran los fines esenciales del Estado, sobre las cuales giró el debate alrededor de la centralización y la descentralización. El otro grupo hace referencia a las funciones de apoyo a la gestión pública, las cuales han sido desarrolladas con el fin de garantizar los propósitos de las que corresponden al primer grupo. Dentro de las funciones de gestión se encuentran las relativas a la planeación, el presupuesto, la gestión tributaria, el ordenamiento físico del territorio, entre otras. Estas funciones normalmente se materializan a través de una o más clases de instrumentos de gestión cuyo propósito es darle orden a la forma como se administran los intereses sociales.

En ese sentido, el plan de desarrollo, que es una de las herramientas más importantes para las autoridades ejecutivas de elección popular de los tres niveles del Estado,

debe indicar la forma como la autoridad respectiva proyecta invertir los recursos públicos durante los cuatro años de su mandato para garantizar la generación de infraestructuras y la garantía de los diferentes servicios sociales. La gestión de esta herramienta a su vez requiere del uso de otros instrumentos que sirven para planificar las inversiones anuales, tomando en cuenta los recursos disponibles, como son el Plan Operativo Anual de Inversiones (POAI), o Plan Anual Mensualizado de Caja (PAC). Debido a que este conjunto de funciones y las herramientas de gestión que se derivan de él se desarrollarán más adelante, el propósito de esta sección será profundizar en la comprensión de las funciones misionales o de inversión que han sido otorgadas a los niveles subnacionales después de la Constitución de 1991.

Una revisión normativa exhaustiva de este conjunto de funciones realizada a 86 leyes permitió identificar por lo menos 26 sectores sobre los cuales las entidades territoriales han recibido responsabilidades, sumando cerca de 300 funciones para los municipios (ver tabla No 6). Debido a que el nivel de exigencia técnica, administrativa y fiscal requerido para su materialización es diferente fue posible hacer una clasificación en funciones de dificultad alta y funciones de dificultad baja. Las primeras agrupan las obligaciones municipales que requieren recursos para proyectos específicos o la construcción de infraestructura, y que se consideran gastos de inversión. Por otro lado, están las funciones de dificultad baja en tanto incluyen actividades que, si bien implican responsabilidades de carácter sectorial cuyo impacto debería derivar en un beneficio social, pueden llevarse a cabo mediante el ejercicio de tareas de los miembros de la administración municipal y por lo tanto se pueden cubrir con gastos de funcionamiento. Estas funciones incluyen actividades de carácter administrativo y de evaluación, inspección, control o vigilancia.

De acuerdo con esta clasificación, aunque en proporción las funciones de dificultad baja duplican en cantidad a las de dificultad alta, estas últimas son significativas en términos de recursos. Esto implica que las normas que siguieron a la Constitución del 91 son bastante exigentes con la capacidad de respuesta de los municipios independientemente de su tamaño.

**Tabla No 6:** Sectores funcionales y leyes que asignan funciones a los municipios

No	Sector	Leyes que asignan funciones	No de funciones asignadas
1	Educación	1874 de 2017, 1775 de 2016, 1651 de 2015, 1650 de 2015, 1546 de 2012, 1503 de 2011, 1297 de 2009, 1269 de 2008, 1064 de 2006, 1029 de 2006, 962 de 2005, 715 de 2001, 397 de 1997, 115 de 1993.	46
2	Deporte y recreación	1445 de 2011, 1389 de 2010, 715 de 2001, 582 de 2000, 494 de 1999, 344 de 1996, 181 de 1995.	18
3	Ambiente	99 DE 1993, 1861 de 2017, Decreto Ley 870 de 2017, 1444 de 2011, 1333 de 2009, 1263 de 2008, 1150 de 2007, 617 de 2000, 715 de 2001	18
4	Infraestructura y transporte	1682 de 2013, 787 de 2002, 715 de 2001, 383 de 1997, 388 de 1997, 276 de 1996, 105 de 1993.	11
5	Cultura	Ley 1675 de 2013, Ley 1379 de 2010, Ley 1185 de 2008, 715 de 2001, 397 de 1997.	12
6	Servicios públicos domiciliarios	1341 de 2009, 1215 de 2008, 1176 de 2007, 1117 de 2006, 732 de 2002, 689 de 2001, 715 de 2001, 632 de 2000, 143 de 1994, 142 de 1994.	23
7	Vivienda	Decreto Ley 890 de 2017, y leyes 1796 de 2016, 1537 de 2012, 1229 de 2008, 546 DE 1999, 400 de 1997, 388 de 1997, 715 de 2001, 9 de 1989.	17
8	Desastres	1523 de 2012, 715 de 2001	13
9	Desarrollo económico	1014 de 2004, 905 de 2004, 715 de 2001, 590 de 2000,	5
10	Desarrollo agropecuario	1876 de 2017, 811 de 2003, 160 de 1994, 101 de 1993	11
11	Turismo	1558 de 2012, 300 de 1993,	7
12	Tercera edad	1850 de 2017, 1276 de 2009, 1315 de 2009, 1251 de 2008, 687 de 2001.	31

Tabla No 6: Sectores funcionales y leyes que asignan funciones a los municipios

No	Sector	Leyes que asignan funciones	No de funciones asignadas
14	Salud	715 de 2001, 100 de 1993	23
15	Centros de reclusión	1709 de 2014, 1361 de 2009, 1257 de 2008, 715 de 2001	6
16	Género	1257 de 2008	3
17	Desplazamiento	1448 de 2011, 387 de 1997	9
18	Infancia y adolescencia	1622 de 2013, 1098 de 2006	6
19	Discapacidad	1618 de 2013, 1346 de 2009, 1145 de 2007, 715 de 2001	10
21	Orden Público, seguridad, convivencia ciudadana	418 de 1997, 715 de 2001, 4 de 1991	3
22	Restaurantes escolares	715 de 2001	1
23	Empleo	715 de 2001	1
24	Bienestar familiar	1361 de 2009	1
25	Justicia	715 de 2001	1
26	Juventud	1622 de 2013	21
TOTAL			297



Funciones de dificultad baja

Este conjunto que es el más numeroso se pudo agrupar por afinidades funcionales, que incluyen las funciones de gestión o de carácter administrativo, las de inspección, control y vigilancia y las de generación de escenarios para la participación y la protección de derechos humanos.

- **Funciones de gestión:**
- **Administrar los recursos de transferencias:** los municipios tienen que garantizar la ejecución de los recursos provenientes del nivel central del Estado por concepto de Sistema General de Participaciones (SGP) para cubrir los servicios educación, salud, agua potable y saneamiento básico y propósito general. El conjunto de responsabilidades es distinto, para los primeros dos sectores, cuando se trata de municipios certificados o no certificados. En el primer caso, normalmente se trata de entidades de gran tamaño a los que les corresponde garantizar la identificación de la población que será beneficiada con los recursos públicos, la sistematización de esta información y la garantía del acceso a los servicios mediante prestadores públicos, privados o mixtos. En el caso de las entidades no certificados su función se reduce normalmente a la identificación de la población a ser beneficiada y su reporte al departamento. En ambos casos, y para los demás sectores, los municipios deben ejecutar los recursos atendiendo a las condiciones establecidas y adelantar sus procesos de planeación con cargo a sus recursos propios o que puedan ser incluidos en la planeación nacional o departamental en relación con estos sectores.
- **Diseño de planes, programas y proyectos:** todas las funciones asignadas en los diferentes sectores de los municipios pueden y deberían ser incluidas en sus procesos de planeación, aunque los municipios se

ven obligados a limitar sus intervenciones dentro del margen que le permiten sus recursos. No obstante, algunas normas han establecido para estas entidades la necesidad de formular planes específicos, relativos a actividades y sectores puntuales, como son los casos del sector deporte, recreación y aprovechamiento del tiempo libre; transporte e infraestructura; gestión del riesgo de desastre y desarrollo turístico. De igual manera se deben formular políticas públicas específicas en materia de juventud e infancia y adolescencia, y se debe incluir en el plan de desarrollo un capítulo especial sobre género.

- **Sistemas de información:** En este aspecto los municipios deben llevar registros puntuales de información por ejemplo para evidenciar las estadísticas relativas a la gestión ambiental de la entidad; establecer las necesidades de vivienda de interés prioritario y de interés social en su territorio; establecer el censo de las personas afectadas por actos terroristas; diseñar y actualizar la base de datos que permita ubicar e identificar a la población en situación de discapacidad; llevar un banco de datos sobre la población adulta mayor; aportar información al sistema nacional de información sobre juventud; realizar estratificaciones de los inmuebles residenciales y definir nomenclaturas alfanuméricas precisas a cada predio; y deben crear un observatorio familiar regional.
- **Procedimientos administrativos:** A los municipios les corresponde instaurar el instrumento de Compromiso Ambiental mediante acuerdo municipal; declarar y manejar los bienes de importancia cultural de su territorio; ejercer funciones de policía para imponer y ejecutar multas, decomisos definitivos y demás sanciones correspondientes por faltas contra el patrimonio cultural de la Nación; y pueden reglamentar y ejecutar el cobro de la estampilla “Pro-cultura”. Les corresponde asimismo ordenar la demolición de toda construcción que por su condición de deterioro pueda



amenazar la vida o la salubridad de las personas que lo habitan o de otras personas; reconocer y declarar zonas y bienes de carácter municipal como recursos turísticos de interés público, entre otras.

- **Relaciones con otras entidades públicas, entidades y empresas privadas y la sociedad civil:** Sobre esta materia los municipios deben realizar una gran variedad de actividades la mayoría de las cuales tiene que ver con sus vínculos con la sociedad civil. En ese sentido les corresponde incentivar y organizar la actividad del reciclaje, brindar orientación a las mujeres afectadas por la violencia, hacer acompañamiento social a las familias beneficiadas con vivienda de interés social e interés prioritario, y hacer seguimiento a la población desplazada. En relación con el sector privado deben Incentivar el remplazo de vehículos de transporte público colectivo de pasajeros cuando superen la vida útil, autorizar el desarrollo de redes para asegurar la disponibilidad de servicios públicos, y apoyar a las empresas en la restitución de bienes de su propiedad. Generar incentivos para la provisión de vivienda de interés social y de interés prioritario. Gestionar estrategias de cooperación internacional e inversión privada orientada a la población con discapacidad y adulta mayor. Preservar el orden público en articulación con la policía nacional, entre otras.

- **Creación de comités o comisiones:**

Los municipios deben crear comités, consejos o comisiones técnicas en diferentes sectores como cultura, juventud, gestión del riesgo, etc., los cuales se componen tanto de representantes de las administraciones territoriales como de ciudadanos vinculados a los sectores específicos dentro de los que se crean. El propósito de estas instancias es, en la mayoría de los casos, servir como mecanismo de diálogo y articulación entre los gobernantes y las comunidades en los procesos de diseño de políticas o definición de planes, y en el seguimiento a la ejecución de estos.

El propósito es canalizar las propuestas que permitan la solución a los problemas y necesidades más importantes relativos al sector, así como la identificación de potencialidades y oportunidades que se puedan aprovechar para generar desarrollo económico, ambiental, político, social y cultural. Para ello se deben crear:

- Consejos Municipales de Cultura
- Consejos distritales y municipales de Gestión del Riesgo de Desastres
- Comisiones técnicas asesoras permanentes o transitorias sobre Riesgo de Desastres
- Comités Territoriales de Justicia Transicional
- Comités para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia
- Consejos departamentales y municipales de política social
- Comités de discapacidad CMD y CLD
- Consejo Municipal de Desarrollo Rural
- Consejo Consultivo de Turismo
- Comisiones de Concertación y Decisión del Sistema Nacional de las Juventudes
- Consejo Territorial de Seguridad Social en Salud
- **Generación de espacios de participación:**

Las normas les asignan a los municipios la responsabilidad de generar espacios de participación, diálogo e intercambio, donde los ciudadanos tengan la oportunidad de reflexionar y fortalecer los vínculos no solo con la ad-



ministración, sino principalmente con otros ciudadanos. En algunos casos las normas simplemente dejan abierta la posibilidad, por ejemplo, de generar estos espacios para incentivar la participación social y las diferentes expresiones en materia de cultura, deportes, salud; la generación de redes de apoyo y acciones comunitarias y familiares y de la administración municipal a las personas de la tercera edad; y la generación de escenarios públicos de concentración, diálogo y de convivencia intra e intergeneracional. En otros casos, las responsabilidades municipales se refieren a la generación y apoyo de espacios de participación específicos, como son los Foros Educativos Municipales, las Mesas de Participación de población víctimas de la violencia por el conflicto armado, los Comités de Desarrollo y Control Social de los Servicios Públicos Domiciliarios, los Consejos Municipales de Juventud y las veedurías juveniles, entre otros. Estos espacios, por su parte deben crearse o incentivarse mediante acciones concretas de la administración, la cual debe garantizar entre otros aspectos, recursos de apoyo y espacios físicos que permitan su normal funcionamiento.

- **Inspección, Control y vigilancia:**

- Los municipios son responsables de velar por las condiciones y el acceso a la educación de sus niños y jóvenes y deberán articularse con el Ministerio de Educación Nacional para garantizar que los centros educativos de carácter privado funcionen en el marco del régimen de costos y tarifas que les corresponde. Igualmente, son responsables de garantizar que las instituciones educativas no cobren costos adicionales a los padres de familia, distintos a los aprobados por concepto de matrículas, pensiones o cobros periódicos y tienen que evaluar anualmente a los rectores y directores de estos establecimientos.
- En materia urbanística deben velar porque las nuevas urbanizaciones dispongan de un porcentaje específi-

co de viviendas para población en condición de discapacidad y adultos mayores, y que dichos proyectos dispongan de áreas para la construcción de escenarios orientados a la recreación y al deporte. También deben velar porque los proyectos de inversión pública incorporen un análisis de riesgo de desastres.

- De igual manera, los entes municipales son los responsables de autorizar y controlar a las academias, gimnasios y los demás establecimientos privados dedicadas al deporte, la educación física y las artes marciales con el fin de que estos servicios respondan con los parámetros de salud, higiene e idoneidad deportiva exigidos.
- En lo que se refiere a la población adulta mayor deben evaluar y apoyar los programas y planes de ayuda alimentaria y de entrega de medicinas gratuitas; evaluar la calidad de los servicios que esta población recibe en los centros de cuidados prolongados y que estos cuenten con la infraestructura adecuada. En cuanto a medicamentos, son responsables de exigir a los productores y distribuidores el uso de tecnologías que permitan la señalización de éstos para evitar falsificación, adulteración, vencimiento y contrabando.
- En referencia al ambiente y los recursos naturales renovables son responsables de desarrollar responsabilidades de control y vigilancia sobre el traslado, transformación, uso, disfrute y comercialización de los recursos naturales.

Funciones de dificultad alta

En este grupo se incluyen las funciones que requieren de un esfuerzo fiscal importante por parte de los municipios, las cuales se pudieron agrupar en tres conjuntos, las primeras están referidas a la ejecución de programas y proyectos que requieren la inversión de recursos, la construcción de infraestructuras y la creación de instancias organizacionales.



- **Programas y proyectos que requieren asignación de recursos**

Este grupo de funciones es el más numeroso y variado dentro del conjunto de responsabilidades de dificultad alta, puesto que involucra gastos diferentes de intervención y de cantidad de recursos.

El sector más complejo en materia de descripción de responsabilidades es el de educación sobre el cual las entidades territoriales deben destinar recursos para llevar a cabo apoyos pedagógicos, terapéuticos y tecnológico a población con discapacidad, conjuntos sociales con carencias de formación básica; para la educación campesina y rural con énfasis en formación técnica; para garantizar el servicio educativo en zonas de difícil acceso; para la formación y profesionalización de etno-educadores, educadores en el área extraescolar y el mejoramiento profesional de los educadores en general y podrán cofinanciar el crédito educativo del ICETEX para la educación y perfeccionamiento de los docentes.

Los municipios tienen que asignar recursos propios para la ejecución de los planes remediales de las instituciones educativas que obtengan resultados negativos en su evaluación anual. Deben financiar granjas o huertas escolares en los establecimientos educativos que consideren y se les motiva para que se asocien con otros municipios con el fin de crear instituciones educativas de carácter asociativo; para que estimulen, también con recursos, la generación de asociaciones sin ánimo de lucro o de economía solidaria para crear establecimientos educativos y para la generación de escenarios de pedagogía para el fomento de la educación extraescolar. De igual manera deben incentivar la investigación, creación y generación de currículos y pedagogías, pueden generar estímulos a los organismos que lleven a cabo estas actividades; propender por aumentar la calidad y la disponibilidad de servicios educativos y destinar recursos propios para transporte escolar.

En relación con los otros sectores los municipios son responsables de brindar oportunidades de trabajo a los deportistas que han logrado reconocimiento y generar progra-

mas que conduzcan a incentivar las prácticas deportivas, recreativas, aprovechar el tiempo libre y la educación física en su municipio. Deben adoptar propuestas de protección y conservación ambiental de nivel regional, y apoyar a las corporaciones autónomas regionales en la generación e implementación de estos planes. Construir infraestructuras o desarrollar propuestas de descontaminación de corrientes o depósitos de agua; proyectos de manejo, disposición y reciclaje de desechos líquidos y sólidos y de centros de generación de contaminación del aire; y obras y proyectos de para recuperación de suelos, prevención de inundaciones y recuperación de lechos de agua. Asimismo, deben proteger y mantener la propiedad pública colindante con las carreteras nacionales, que haya sido comprada para la ampliación de la red vial. Son responsables de respaldar a las personas o conjuntos de individuos que se dediquen a labores de carácter cultural, por lo que les corresponde crear bolsas de trabajo, becas, premios anuales, concursos, festivales, talleres de formación artística, ferias, exposiciones, unidades móviles de divulgación cultural, así como generar incentivos y créditos para artistas destacados. Deben participar con recursos y con los otros niveles del Estado, en la consolidación y desarrollo, la Red Nacional de Bibliotecas Públicas y deberán crear propuestas para incentivar labores de investigación y clasificación científica de los bienes muebles declarados como patrimonio cultural ubicados en los museos.

Los municipios deben apoyar a las empresas dedicadas a los servicios públicos incentivadas por el nivel intermedio y la nación, podrán prestar directamente los servicios sociales que sean de formen parte de sus funciones y podrán cubrir, con subsidios, los costos derivados del acceso en los domicilios, acometida y medidor de los estratos 1, 2 y 3. Deben promover, respaldar e intervenir en el desarrollo de programas y proyectos de vivienda de interés social a nivel urbano y rural, comprar predios o inmuebles para desarrollar este tipo de planes, adelantar las acciones requeridas para la garantizar la infraestructura necesaria en materia de servicios públicos, otorgar subsidios de vivienda, y promover mecanismos para que la población beneficiada con este tipo de proyectos pueda generar ingresos. Son respon-



sables de acondicionar las áreas urbanas y rurales de alto peligro, trasladar de asentamientos y apoyar a otros municipios que se encuentran en condiciones de catástrofe o calamidad pública. Pueden cubrir gastos funerarios cuando las víctimas del conflicto armado no dispongan de recursos, brindarles albergue temporal y asistencia alimentaria, y formular y desarrollar programas de prevención, asistencia, atención, protección y reparación integral a población víctima de la violencia.

Les corresponde crear al menos una comisaría de familia y crear e implementar propuestas de cuidado especializado para los niños, las niñas y los adolescentes que sean víctimas de violencia. Establecer propuestas de identificación y atención temprana de discapacidad para los niños y niñas, financiar las inspecciones de policía; apoyar con recursos las labores de la fuerza pública; incentivar iniciativas de empleo y la atención a población desempleada. Deben llevar a cabo labores de impulso y respaldo al emprendimiento de nuevas propuestas empresariales e invertir en la ejecución de proyectos productivos en áreas rurales prioritarias y en la generación de cadenas de producción, comercialización, procesamiento y consumo de alimentos producidos en actividades campesinas u otras alternativas de producción a pequeña escala. Les corresponde prestar asistencia técnica agropecuaria y cofinanciar con la Nación la adquisición de terrenos en favor de poblaciones involucradas en proyectos reforma agraria, participar en la creación y funcionamiento de cadenas productivas y fortalecer las capacidades de las UMATAS.

Son responsables de apoyar en la dotación de servicio público e infraestructura a las Zonas de Desarrollo Turístico Prioritario y adelantar acciones de aseo y embellecimiento que permita conservar o mejorar los lugares, infraestructuras y monumentos históricos de la entidad territorial. Deben adelantar proyectos para incentivar y resguardar los derechos de la población adulta mayor; Capacitar a las personas que tienen bajo su cuidado, de manera formal o informal, adultos mayores; Favorecer e incentivar la producción de ingresos a mediante oportunidades de empleo, ejecución de alternativas productivas

y la creación de emprendimientos sociales para los adultos mayor; incentivar y promover el acceso a los nuevos desarrollos tecnológicos y al teletrabajo como estrategias para generar ingresos y empleos. Son responsables de incentivar la disposición permanente y constante de recursos físicos, técnicos, humanos, especializados y financieros que garanticen la marcha del sistema de juventud y de la ejecución de propuestas que contribuyan al disfrute real de los derechos de los jóvenes; y llevar a cabo acciones de distinta naturaleza para los que jóvenes que han sido afectados por el conflicto armado, y jóvenes provenientes de zonas rurales puedan regresar y desarrollar sus capacidades. Deberán destinar recursos para financiar la creación de los consejos municipales de juventud y disponer del espacio físico y los elementos básicos para garantizar su funcionamiento. Finalmente les corresponde destinar recursos para garantizar la inclusión de la población pobre y en condición vulnerable al Régimen subsidiado, fortalecer el sistema de centros y puestos de salud y aportar al fondo para los ancianos indigentes de su territorio.

- **Construcción de infraestructura**

Como se mencionó previamente, las primeras funciones asignadas a los municipios en las últimas décadas del siglo pasado pusieron énfasis en la construcción, mantenimiento, remodelación de las infraestructuras locales en los diferentes ámbitos que corresponden a la vida de las comunidades. Sin embargo, aunque la ley 12 de 1986 ya no se encuentra vigente, las diferentes leyes que se expidieron luego de la Constitución de 1991 también han incorporado la construcción de infraestructuras como parte fundamental del propósito de las entidades municipales. Las nuevas normas conservaron las primeras funciones relativas a este sector en lo correspondiente a la generación, conservación y remodelación de instalaciones educativas y de salud estatales; de obras viales y de servicios públicos; de escenarios deportivos, áreas para la recreación, parques, zonas verdes y demás equipamientos del espacio público; entre otras. No obs-

tante, las entidades territoriales deben asumir cada vez mayores responsabilidades en este tema, en tanto hoy día deben participar en la construcción o ampliación de cárceles y centros de reclusión, y en la disposición de infraestructuras para el adulto mayor, como es el caso de los centros de vida, y las granjas para el adulto mayor. Las diferentes normas también les han asignado a los municipios la responsabilidad de garantizar que la infraestructura en general se adecúe a los requerimientos de la población con discapacidad, el adulto mayor y las estrategias de desarrollo propuestas para su territorio como las relativas a la promoción del turismo.

- **Generación de instancias organizacionales**

En el proceso de asignación de algunas funciones, las normas han establecido la creación obligatoria de instancias dentro de la estructura administrativa municipal, como por ejemplo de las Unidades Municipales de Asistencia Técnica Agropecuaria a Pequeños Productores, una instancia permanente responsable de la política de discapacidad, una dependencia (secretaría, dirección, oficina, etc.) responsable de la dirección y articulación de las actuaciones de política en materia de juventud, y un ente deportivo municipal.