

DESCENTRALIZACIÓN POLÍTICO- ADMINISTRATIVA: ¿MITO O REALIDAD? REFLEXIONES A PROPÓSITO DE LOS 25 AÑOS DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA*

**Political-administrative Decentralization: Myth
or Reality?**

**Reflections about the 25 years of the Political
Constitution of Colombia**

Daniel Fernando Morales Chitiva

*Luis Alberto Gutiérrez Lizcano***

Fecha de recepción: 3/02/2017

Fecha de aceptación: 24/04/2017

Resumen

Desde la consolidación del Estado como una república, el modelo de gobierno centralista se ha mantenido como el foco imperante

* Artículo de investigación científica, que hace parte del proyecto de investigación académico denominado «Centralización y descentralización en Colombia, alcances y perspectivas de un proceso», realizado durante el desarrollo de la asignatura Ordenamiento Territorial, del programa académico Estudios Políticos y Resolución de Conflictos, que oferta la Universidad del Valle. Este artículo presenta una mirada analítica-reflexiva inédita, desde la perspectiva de los autores sobre la descentralización en Colombia, acorde a los estándares de clasificación avalados por Colciencias.

** Estudiantes de pregrado en Estudios Políticos y Resolución de Conflictos IX semestre, Universidad del Valle. Correo electrónico: chitivadaniel@gmail.com

en el desarrollo político-administrativo del país, reafirmando su posición en la Constitución de 1886 por un periodo de 105 años, hasta la nueva proclama constitucional de 1991; proclama que surge en un escenario político convulso, en el cual se buscaba alcanzar la paz con grupos insurgentes, reafirmar y recuperar la legitimidad del Estado, y por último alcanzar una descentralización que permitiera aliviar las tensiones políticas no deseadas resolviendo de este modo las necesidades de las comunidades dentro del territorio nacional. A pesar de dichos avances en materia legislativa, la realidad –25 años después de la entrada en vigor de la constitución– es otra.

Palabras clave

Descentralización, autonomía, reformas, centralismo, participación.

Abstract

Since the consolidation of the state as a republic, the centralist model of government has remained the prevailing focus in the political and administrative development of the country, reaffirming its position in the constitution of 1886 for a period of 105 years until the new constitutional proclamation 1991; Proclaims that it arises in a convulsive political scenario, in which it seeks to achieve peace with insurgent groups, reaffirm and recover the legitimacy of the State, and finally achieve a decentralization that would alleviate unwanted political tensions thus solving the needs of Communities within the national territory. Despite these advances in legislation, the reality - 25 years after the entry into force of the constitution - is another.

Keywords

Decentralization, autonomy, reforms, centralism, participation.

Introducción

El presente artículo abordará como tema fundamental la descentralización político-administrativa en Colombia, a la luz de los 25 años de la Constitución Política de 1991. El desarrollo del mismo, se dará a partir de un análisis histórico que reconstruirá de manera sucinta el proceso de descentralización en Colombia desde las disputas entre centralismo y federalismo, la proclama de Rafael Núñez «centralización política, descentralización administrativa», pasando por las reformas de 1936, 1986, y los diferentes escenarios que llevaron a redefinir el panorama sociopolítico de aquel entonces hasta alcanzar la Constitución de 1991.

No obstante, se trabajará la nueva conceptualización que se da a la descentralización político-administrativa, a partir de la nueva carta constitucional y los impactos generados en el panorama nacional. Se pretende determinar a manera de análisis qué tiene de verídico lo establecido en la Constitución Política, ¿realmente existe en Colombia una descentralización político-administrativa?, ¿es una realidad o una ficción? Para este propósito se realiza, un estudio de los antecedentes del tema, se revisan las posibles deficiencias y logros de la descentralización y la autonomía territorial; se aterriza y comprueba haciendo alusión con un estudio de caso, y por último a modo de conclusión, se realizan unos posibles aportes de cómo la descentralización político-administrativa podría ayudar a avanzar en el camino hacia la consecución de la paz.

1. Contextualización histórica

Colombia ha estado inmersa en una dinámica de orden político, administrativo y fiscal centralista que perduró durante gran parte del siglo XIX y XX con algunas alternancias federalistas. Consecuencia de lo anterior los diferentes conflictos armados que se mantuvieron en el tiempo a pesar de los diversos periodos presidenciales, trataron

de remediar dichas crisis. El resultado de estos escenarios, fueron nueve guerras civiles de alcance nacional y otras catorce de carácter regional, con desenlaces que daban paso a nuevas constituciones y proclamas legislativas que fracturaban el panorama de una unidad nacional propugnado desde la declaración de independencia.

Entre el Centralismo y Federalismo

Durante el periodo de consolidación del Estado como una república, se adoptó un modelo confederado de provincias con el cual se pretendía manejar el poder político-administrativo de manera que aliviara las tensiones entre centralistas y federalistas como señala David Bushnell¹. La confederación de provincias basaba su unión federativa en una serie de bases mínimas, dejando en libertad a las autoridades locales para establecer el gobierno que más les conviniese, la formación de códigos, el manejo de la hacienda pública, el fomento de la agricultura, las ciencias y las artes (Arias, 2008).

Este modelo de gobierno funcionó hasta 1821, cuando las siguientes cuatro constituciones a partir de esa fecha, adoptan un modelo de estado centralista ratificado en las proclamas constitucionales de 1821, 1830, 1832 y 1843, dando a lugar alternancias en el manejo del poder político-administrativo de la república, sujeto a reformas y estructuraciones en pro de mantener un statu quo.

1 Se denomina Patria Boba al periodo preindependentista colombiano en el que se produjo un conflicto de los criollos divididos en dos grupos: los centralistas que pedían el ejercicio del poder desde Santa Fe de Bogotá hacia todo el estado; y por el otro lado los federalistas que proponían el ejercicio del poder en cada provincia de forma autónoma e independiente sin depender del estado central; esto desataría una guerra interna, todo esto sin haber asegurado la independencia total de los españoles. Durante este periodo de cinco años, cada provincia proclama sus autoridades, cada aldea tiene su Junta independiente y soberana, la palabra federalismo se convierte en la soberbia doctrina de la impotencia. Las derrotas iniciales de Bolívar, el conservatismo oligárquico del Perú virreinal y la política centralista de Buenos Aires en el Sur, que engendra la segregación y el separatismo de las provincias del Río de la Plata, ofrecen un mismo espectáculo de división y caos. Por el contrario, desde el comienzo de su acción el Libertador expresa en sus proclamas y en su correspondencia una idea de unidad latinoamericana, (Bushnell, 2004, pp. 62-70).

Las constituciones centralistas del siglo XIX

Después de creada la Gran Colombia y realizado el Congreso de Angostura² en diciembre de 1819, en la cual se daba estamento a la unión colombiana para construir un destino común entre los pueblos, se empezaron a ver manifestados los conflictos entre centralistas y federalistas, amenazando el proyecto de constitución política que había visionado Simón Bolívar, a partir de dichas diferencias se insta a llevar a cabo un nuevo congreso en la Villa del Rosario de Cúcuta en 1821.

De esta manera surge la constitución de Cúcuta, Arias (2008) considera el surgimiento nuevamente de las disputas entre el Centralismo y Federalismo, que habían abarcado gran parte de la preocupación política antes de la reconquista, disputas que se vieron acrecentadas por las experiencias sufridas en las derrotas ante los realistas³, por la debilidad de los diversos pueblos dispersos en un sistema federal, por lo cual estas discusiones llevaron al triunfo de una república que tenía el sistema ejecutivo, legislativo y judicial basado en una propuesta centralista.

Tirado (1986), nos dice que para este periodo de la república, la principal entidad institucional y administrativa es el departamento, por sobre las provincias, los límites de estas entidades las definía el congreso. No obstante, la entidad local definida como «cantón y dis-

- 2 Magno evento donde el Libertador Simón Bolívar pronunció un inmortal discurso, en el cual reflejó una vez más la profundidad de su pensamiento político. Representó el Segundo Congreso Constituyente de Venezuela. Se llegó a su instalación luego que Bolívar expusiera en 1818 ante el Consejo de Estado, la necesidad de convocar a elecciones para celebrar un Congreso Nacional que diese una salida constitucional a la inestable situación política del país. El Congreso de Angostura, produjo la segunda constitución de la historia en Venezuela, fue antecedido por el Primer Congreso Constituyente de Venezuela, realizado el 2 de marzo de 1811 en la ciudad de Valencia, en el cual había sido promulgada la primera Carta Magna, la Constitución Federal para los Estados de Venezuela, (Otaiza, 2015).
- 3 Ejército Realista o realistas son términos empleados para referirse a las fuerzas armadas formadas principalmente por españoles europeos y americanos, y empleadas para la defensa de la monarquía española frente a la revolución independentista hispanoamericana en el primer tercio del siglo XIX.

tritos parroquiales» se seguirían manteniendo durante las restantes constituciones centralistas.

En 1830 se proclama una nueva constitución de corta duración, que estaba enfocada a resolver los intentos de separación de Venezuela con fórmulas federales y por otra parte, descartar la instauración de una monarquía constitucional que se venía gestando ante la incapacidad de consolidar un estado republicano que garantizara el orden y correcto funcionamiento de las instituciones (Arias, 2008).

A partir de esta constitución, el orden administrativo se logra descentralizar ligeramente nombrando en las provincias gobernadores y en los cantones un funcionario delegado por el gobernador, se dota a los concejos municipales como instituciones de carácter medio, esto con el fin de contrarrestar los efectos de un poder central en todos los niveles de la república (Tirado, 1986).

Hacia 1832 se crea una nueva constitución a raíz de tres eventos importantes: i) la disolución de la Gran Colombia, ii) la renuncia a la presidencia por parte de Simón Bolívar, iii) la muerte de Simón Bolívar, que desembocara en un caos político y administrativo. Sin embargo, la constitución de la Nueva Granada, como se le conocerá, adopta posiciones de la de 1830 y destacará por aspectos descentralizadores en materia administrativa, suprimirá los departamentos pasándolos nuevamente a categorías de provincia, descentralizará funciones políticas como la elección de senadores y representantes, entre otras, dotando con un gran poder a las provincias en capacidad de decisión (Uribe, 1996).

Durante una década la Constitución de 1832 rigió a la república, pero esta dotó de elementos suficientes el surgimiento de un nuevo conflicto civil «La guerra de los supremos»⁴. La Constitución de 1843 es

4 La disolución de la Gran Colombia trajo consigo un estado de beligerancia casi permanente. La naciente República de la Nueva Granada padeció algunas guerras civiles de carácter local, regional y de características muy sangrientas. El preámbulo de la gran conflagración general y la

el culmen de dicho escenario, donde se centraliza de manera definitiva el poder político-administrativo del país y fortalece las funciones del presidente como si fuese un monarca constitucional, las provincias perdieron la autonomía adquirida y dio paso a nuevos malestares políticos que se consolidarían en la siguiente década (Uribe, 1996).

Las constituciones federalistas del siglo XIX

Una vez superada la reconquista española e instaurada la independencia de la república, se siguen presentando disputas entre los partidarios del Centralismo y Federalismo, lo que en 1853 lleva a la creación de una nueva constitución, que como pasara a reconocer Zubiría (1994), es el resultado de los acuerdos políticos e intereses en pugna de ese momento, será una constitución con carácter de transición (central-federal).

Esta se caracterizó por el fortalecimiento del poder ejecutivo, el rompimiento de estructuras administrativas heredadas de la época colonial, la expedición de nuevas unidades y entes territoriales (intendencias - comisarías), la creación de nuevas provincias autónomas, entre otras (Arias, 2008). A su vez, esta constitución no estuvo exenta de reformas y sobrevino en 1858, cuando surgió la necesidad de adoptar una posición más certera para gobernar el país.

En una serie de incumplimientos gubernamentales y una ola de indignación, surgieron los Estados Unidos de Colombia en medio de una crítica situación económica, jurídica, social y política que precederá a la Constitución de 1863. El objetivo de esta federalización en cabeza de varios Estados, era el debilitamiento del poder central, en concreto del poder ejecutivo para lograr una correcta descentralización, en casos como el mantenimiento del orden público.

primera de ellas sucedió entre 1839 al 1841. Este conflicto se denominó Guerra de los Conventos o Guerra de los Supremos en alusión al rimbombante título que cada uno de los caudillos en pugna se daba a sí mismo. Esta guerra tuvo su origen en Pasto tras la supresión de «conventos menores» llamados así por tener un pequeño número de congregados (Gutiérrez, 1993).

Por primera vez, se mencionan los territorios nacionales gobernados por el Gobierno Nacional bajo un régimen especial (territorios indígenas - poblaciones con pocos habitantes), se cambia la regulación política en el ámbito judicial pues cada estado es independiente en ese sentido y se otorga una descentralización administrativa, produciendo verdaderas reformas que alimentarán lo que será la constitución de Núñez en 1886 (Uribe, 1996).

Centralización política, descentralización administrativa

Con la llegada de Rafael Núñez a la presidencia, se ponen en marcha ambiciosas reformas que definirían el panorama político durante la siguiente centuria, logrando calmar parcialmente las disputas políticas que se habían venido presentando en años posteriores. Sin embargo,

De acuerdo con la Constitución de 1886, Colombia se definía como una república unitaria con «centralización política, descentralización administrativa», cuyas entidades territoriales eran las comisarías, intendencias, departamentos y municipios. Desde sus inicios, la Constitución de 1886 se caracterizó por concentrar excesivamente el poder en el nivel central de Gobierno en cabeza del presidente, quien tenía un periodo presidencial de seis años, con posibilidad de reelección y con potestad de nombramiento y separación libre de los ministros del despacho, los agentes diplomáticos, los gobernadores, magistrados de la Corte Suprema de Justicia, funcionarios del Ministerio Público, dos consejeros de Estado y los magistrados de los tribunales superiores. Adicionalmente, tenía amplias potestades para declarar el estado de sitio, y entre las disposiciones transitorias se encontraba la de prevenir y reprimir los abusos de la prensa (Valencia Tello & Karam de Chueiri, 2013, p.5).

Esta constitución reforma la nación determinando un orden jerárquico que se complementaba con la máxima de «descentralización administrativa» organizando de nuevo la nación en un ámbito jurídico-político que trastoca de nuevo la formación territorial en tres niveles: lo departamental, provincial y municipal, formación que se mantendrá en los años posteriores a la proclama constitucional. Sin embargo, y a raíz de la existencia de una cultura en pro de la

descentralización fiscal y administrativa en algunos departamentos, se abogará por una mayor autonomía en las regiones, en la toma de decisiones, oportunidades y objetivos que se manifiesten (Jaramillo, 1996). Esto dará lugar en el futuro, a reformas constitucionales durante una parte del siglo xx.

Las reformas constitucionales del siglo xx

Durante los años siguientes a la Constitución de 1886, el panorama mundial da un giro en materia de cambios y movimientos políticos que reivindicaban una mayor descentralización de los Estados en la parte económica y su desarrollo. En Colombia, no se hacen esperar dichas transformaciones que finalmente durante el siglo xx se traducen en extensivas y ambiciosas reformas de carácter nacional, como la reforma social de 1936⁵, la reforma técnica de 1945⁶, la reforma constitucional de 1968⁷ y la reforma

5 Esta reforma surge con tal de normalizar el orden jurídico existente y reconciliar a los partidos políticos que por aquel entonces ya se habían definido en dos claros bandos (liberales y conservadores), fuera de afrontar la crisis económica que había golpeado al mundo en 1929. La reforma social de 1936 incorpora de manera fáctica un liberalismo ideológico distante del liberalismo clásico, se da un esfuerzo por incorporar en el país modernas corrientes constitucionales de otros países y adoptar un modelo estatal de bienestar, (el Estado deja de ser un guardián de la propiedad privada y pasa a ser un interventor de la misma). A su vez, se define en el acto legislativo 1 de 1936 una organización más clara del territorio nacional, que eventualmente se reajustaran en las reformas subsiguientes (Arias, 2008, pp. 52-54).

6 Esta es una continuación a la reforma de 1936 y es impulsada en la segunda presidencia de Alfonso López Pumarejo, allí se analizara la función del Congreso para dar una mayor coherencia al ejercicio de los poderes públicos. Se caracterizó por darle una verdadera conformación político-administrativa al país, dividiendo el territorio en departamentos, intendencias y comisarias. Se llevaron a cabo reformas electorales y cambios administrativos como la creación de contralorías departamentales, estas con el fin de reproducir una forma de gobierno en todos los entes territoriales. Se suprimieron las provincias, por último consagró a Bogotá como capital de la república anexándola de nuevo al departamento de Cundinamarca, otorgándole una figura especial, no obstante, esta figura de Distrito Especial demoró en ser implementada hasta el régimen de Gustavo Rojas Pinilla años más adelante. (Arias, 2008, pp.54-56).

7 Esta reforma, que modifica moderadamente los cimientos de la institucionalidad, tiene una importancia funcional, en el sentido que reconoce la necesidad de reformar aspectos constitucionales existentes; dentro de estos estaba reajustar las ineficiencias del aparato administrativo del país que generaban una corrupción, tener una descentralización administrativa y fiscal eficiente, establecer un régimen de intendencias y comisarias, nuevas formas de organización municipal con categorías y distritos especiales, entre otras. La gestión de recursos se centraliza de nuevo al desaparecer el régimen federal (Arias, 2008, pp. 57-68).

municipal de 1986⁸, reformas que abrirán los espacios de debate y conformarán un movimiento constituyente para 1991 arraigado en fuertes movimientos sociales y políticos, que desafiarán la burocracia existente en el país. Es aquí cuando se hace necesario una reforma institucional acorde a las necesidades territoriales y sociales, mejorando las relaciones sociedad-Estado, pues la lógica del Estado se había mantenido en una desigualdad regional de acuerdo a la hipótesis de centro-periferia (Fals Borda, 1991).

Finalmente, se inició un proceso constituyente que buscaba centrarse en la mejor forma de organizar el Estado y resolver los problemas territoriales, la unidad nacional, el conflicto armado, el modelo administrativo, jurídico y fiscal y la participación ciudadana (Arias, 2008). A partir de este proceso se consolidó una nueva fuerza que iba en pro de la lucha descentralizadora y de la regulación del Estado unitario, para concluir con el nacimiento de la carta constitucional de 1991.

2. La Constitución de 1991 y sus planteamientos

Un tema que significativamente ha sido cuestionado y que ha suscitado innumerables discusiones, sin lugar a dudas ha sido la idea de la descentralización, un tema que en su momento fue abordado con un gran interés por los constituyentes del 91, de cierta manera se quiso avanzar en el tema y pasar de un excesivo centralismo arraigado y configurado de otrora en la Constitución de 1886. Esa vieja forma de dominación territorial se ve recogida en la sentencia planteada por el presidente Rafael Núñez, «Centralización política

8 Para este periodo, ya han pasado 100 años de la promulgación de la Constitución de 1886, y aunque el Estado tiene un modelo de gobierno centralista, ha admitido la descentralización en un nivel administrativo forjado a la luz del arquetipo de desarrollo territorial, aquí se proponen elementos importantes para el funcionamiento democrático de las instituciones, irrumpiendo en el ámbito nacional la elección popular y directa de alcaldes por parte de la ciudadanía, por medio del acto legislativo N.º 1 de 1986, y se reforma el código de régimen municipal con el Decreto-Ley 1333 de 1986, el cual faculta codificar normas constitucionales y legales vigentes en los municipios. (Arias, 2008, pp. 68-69)

y descentralización administrativa. La carta del 91 por el contrario, de entrada señala en el primer artículo de su epígrafe que, Colombia se organiza en la forma de república unitaria, descentralizada y con autonomía de sus entidades territoriales», punto clave y determinante para visualizar otra forma distinta de organización político territorial y administrativa.

En la correcta acepción del término, la descentralización se plantea como, «la transferencia de poderes de decisión desde la administración central a otras personas de derecho público, mediante la ley, ordenanza o acuerdo, estableciendo una relación de tutela y no de jerarquía» (Toscano, 2008). Estableciendo con esto la división de poderes a instancias más pequeñas, según lo plantea Toscano: «Como característica de la descentralización se cede poderes a un ente descentralizado que estará en la potestad para resolver en firme los asuntos que le sean confiados, sin necesidad de refrendación de otras entidades y sin exponerse a que se modifiquen o sean revocadas sus actuaciones» (Toscano, 2008)⁹. Se plantean como Orígenes del proceso de descentralización:

- El enclaustramiento político del país a la salida del Frente Nacional, que no permitía opciones fuera del bipartidismo;
- la ola de paros cívicos que recorría el país, reclamando mejoras en los servicios públicos;
- la presión de los organismos internacionales, que impulsaban la descentralización como forma de democratizar y de mejorar la eficiencia de la gestión pública;

9 De igual manera y de acuerdo a los objetivos de la descentralización, estas se clasifican en varias categorías: Territorial que básicamente responde a divisiones del territorio estatal, dotadas de personería jurídica para el cumplimiento de los fines que le han asignado la Constitución y las leyes, dichos objetivos están orientados a la satisfacción de las necesidades inmediatas de la población asentada en el territorio respectivo. Funcional, por servicios, por colaboración. (Toscano, 2008).

- los vientos de paz que soplaban por entonces y parecían señalar –algo cabalísticamente– que fortalecer los gobiernos locales sería una manera de facilitar la inserción de la guerrilla a la vida política local. (Barberena, 2013).

Como causa y propósitos establecidos de la descentralización:

- acercar el Estado a los ciudadanos;
- estimular la participación ciudadana en las decisiones locales;
- mejorar la calidad y la eficiencia en la prestación de los servicios;
- hacer más transparente la gestión en tanto el ciudadano pueda vigilar directamente a la administración (Barberena, 2013).

Frente a la organización territorial establecida en la Constitución del 91, esta representa respecto a la anterior, un doble cambio de índole cuantitativo y cualitativo¹⁰. En lo cuantitativo, Colombia pasó de tres niveles de gobierno que tenía bajo la Carta de 1886 – nacional, seccional (que agrupa a los departamentos, intendencias y comisarías) y local (municipios y distritos), a seis niveles de gobierno que se prevén en el artículo 286 de la nueva Constitución - nacional, regional, departamental, provincial, entidades indígenas y local (municipios y distritos) –. Y en lo cualitativo el país realizó un tránsito de un régimen relativamente descentralizado a un régimen significativamente autónomo. En los artículos 10 y 287 de la Carta se predica la autonomía de las entidades territoriales en los campos político, administrativo y fiscal¹¹ (Correa, 1997).

10 La constitución que nos rige fue también una reacción contra el excesivo centralismo que se había configurado al amparo de la carta de 1986 (Plural, 2000).

11 Según el artículo 287 de la Constitución Política de Colombia de 1991: «las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses y dentro de los límites de la Constitución y la Ley. En tal virtud tendrán los siguientes derechos: 1. «Gobernarse por autoridades propias, 2. Ejercer las competencias que les correspondan, 3. Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones, 4. Participar en las rentas nacionales».

Como hechos a resaltar, la elección popular de gobernadores y la fijación de un período de cuatro años (anteriormente tres) para todas las autoridades territoriales de elección ciudadana, posterior a la expedición de la Constitución, abundantes e importantes normativas jurídicas y legislativas se han expedido con relación a la descentralización tanto en el Congreso de la República como mediante los mecanismos excepcionales previstos en el artículo 20 transitorio de la Constitución, en virtud del cual se expedieron 62 decretos denominados de modernización del Estado (Correa, 1997).

Es menester decir que, como principios fundamentales que se relacionan con la forma de organización territorial que el Estado colombiano adoptó a partir de la expedición de su Constitución Política de 1991, particularmente tiene que ver con la forma de Estado unitario, por una parte, y por otra, con la consagración de la descentralización y la autonomía de las entidades territoriales¹², tal como se reconoce en el artículo 1º de la carta política:

La descentralización y la autonomía, como enunciados constitucionales elevados a principios fundamentales, constituyen una novedad para la tradición centralista del Estado colombiano, en la medida en que se ha introducido supuestamente la posibilidad de un nuevo orden en la forma de concebir el reparto de poderes del Estado en las regiones y localidades¹³ (Fescol, 1991).

12 Frente al concepto de autonomía, la Procuraduría General de la Nación en una cartilla expedida sobre la descentralización, un homenaje a los 25 años, establece que: «A pesar de los esfuerzos por profundizar la autonomía territorial, los gobiernos locales no han podido aprovechar con suficiencia los espacios abiertos por la Constitución del 91, manteniéndose en el círculo vicioso de la dependencia centralista; unas veces asidos por los intereses de la política tradicional y la corrupción local, otras veces dominados por una visión de corto plazo y, casi siempre, asfixiados por las responsabilidades que el nivel nacional les asigna bajo una descentralización que privilegia la desconcentración y pocas veces el fortalecimiento de las capacidades locales».

13 De igual manera el artículo 286 establece como entidades territoriales los departamentos, los distritos, los municipios, y territorios indígenas, a razón de esto flexibilizó la organización político-territorial a través de la creación de las regiones y provincias, esto en clave de facilitar identidad cultural y económica de las distintas zonas del país. (32) departamentos.

- (5) distritos.
- (1096) municipios.
- (817) territorios indígenas (resguardos indígenas) (Dane 2010).

Por otro lado, la Constitución de 1991 consolidó este modelo con algunas consideraciones particulares, tales como:

- a. La ampliación de la democracia participativa;
- b. La descentralización como dimensión social en el tema de: salud, educación y agua potable;
- c. Elevó a rango constitucional las transferencias para costear aquellos servicios sociales.
- d. Además intentó fortalecer esos niveles medios del gobierno con la elección popular de gobernadores, con las regiones autónomas y las provincias, aunque sus desarrollos los dejó a la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial que tardó 20 años en expedirse (Barberena, 2013).

Como falencias del modelo:

Según lo establecido por la Constitución, los entes territoriales¹⁴ en Colombia tienen la responsabilidad del acceso de la población a los servicios de educación, salud, agua potable y saneamiento básico, y por la reducción de la pobreza por necesidades básicas insatisfechas. Cuentan con recursos propios, reciben cerca del 40 % de los ingresos corrientes de la Nación, reciben recursos de regalías y ejecutan el 64 % de la inversión total del país. (Maldonado, 2011).

A pesar de esto, el modelo de la descentralización en el país no ha alcanzado los resultados esperados. Gran parte de los municipios y los departamentos no alcanza las coberturas completas, esto con relación a la educación básica, la afiliación a una seguridad social, en lo referente al acueducto y el alcantarillado, las tasas de la mortalidad

14 Se concibe a las entidades territoriales como personas jurídicas de derecho público que gozan de autonomía para la gestión de sus intereses dentro de los límites de la Constitución y la Ley. Las entidades territoriales se definen por los siguientes tres criterios básicos: 1. político: Gobernarse por autoridades propias, 2. ADMINISTRATIVO: Ejercer las competencias que les correspondan, 3. FISCAL: Participar en rentas nacionales y establecer tributos, necesarios para el cumplimiento de sus funciones.

infantil y materna, sin obviar la calidad y continuidad de los servicios. La situación es preocupante, pese a que estos son receptores de regalías, donde la disponibilidad de recursos financieros resulta ser precario (Maldonado, 2001).

La descentralización creó las condiciones necesarias para que los entes territoriales tuvieran un desempeño óptimo en lo relacionado al suministro de los servicios, la disminución de las desigualdades territoriales, personales y la incentivación de la participación ciudadana. Sin embargo, algunos problemas persisten debido a la escasa operatividad en la gestión de las administraciones, situaciones que inevitablemente se asocia a las prácticas de captura de los aparatos públicos, a la corrupción generalizada y por supuesto al clientelismo. Se vuelve un imperativo la mejora del esquema normativo, la gestión y los instrumentos de seguimiento y control social; precisar las competencias e impactos en sectores diferentes a educación, salud y agua potable y saneamiento básico; integrar las regalías al sistema general de participaciones; expedir el estatuto de la participación; y crear la Comisión Nacional de Ordenamiento Territorial y Descentralización. (Maldonado, 2011).

Del artículo 1.º: Estado unitario, descentralización y autonomía

Frente al planteamiento establecido en el primer artículo de la Constitución en relación al Estado unitario, este se determina como aquel que posee un centro de impulsión política y gubernamental. En la literatura existente se establece que, hay un único Estado (representado en la persona jurídica pública de la nación) el cual está organizado en secciones territoriales (representadas por las entidades territoriales). El Estado unitario se concibe para ejercer todas las funciones estatales esto se relaciona con la existencia de una única Constitución y las Leyes que rigen a toda la población y a todo el territorio del Estado. Por consiguiente, las entidades territoriales no

pueden darse su propia Constitución ni sus propias Leyes (Procuraduría, 2011).

Es importante observar que frente a la concepción de República Unitaria adoptada en la Constitución colombiana desde 1886, y vigente en la constitución del 91, existe un trasfondo doctrinario francés que acepta una descentralización administrativa más no política. Es un sistema unitario complejo que acepta la división de poderes y la pluralidad de órganos, entre ellos, los territoriales para ejercer el poder unitario del Estado (Fescol, 1991).

En el tema territorial, se reconoció el municipio como la entidad fundamental de la división política-administrativa del país, se mantiene el departamento con funciones de intermediación para la administración y coordinación de servicios y con autonomía, para la administración de los asuntos seccionales y la planificación dentro de su territorio. La Constitución del 91, establece que para el desarrollo de las normas constitucionales sobre ordenamiento territorial, se promulgará una ley orgánica de ordenamiento territorial, que contará con el apoyo técnico de una comisión de ordenamiento territorial. En el aspecto político-administrativo, se modifica introduciendo la elección popular de gobernadores como elemento central de la autonomía política de estas divisiones territoriales. Como fortaleza de esta: La ampliación a cuatro años el periodo de alcalde y concejales y el ejercicio de su periodo, ligado a las vigencias fiscales. La obligatoriedad, de que, en las votaciones locales, solo podrán participar los ciudadanos residentes en el respectivo municipio, el cual tiene gran importancia para los pequeños municipios del país (Arias, 2010).

Frente al tema de la autonomía territorial, se establece qué, el principio de la autonomía territorial es el punto de partida para el reordenamiento territorial de una nación. La autonomía territorial posee los insumos de una geografía político-administrativa que

posibilite la organización del territorio con el fin de impulsar la gobernabilidad, la paz y el desarrollo social. (Borja, 2000). Frente a esto la aceptación precisada por la corte constitucional:

En decisión anterior, a propósito de la Ley 86 de 1989, esta corte señaló que la garantía institucional de la autonomía territorial posee un contenido constitucional básico, que se constituye en el reducto mínimo que, en todo caso, debe ser respetado por el legislador. En principio, dicho contenido reúne cuatro requisitos esenciales a saber: el derecho de las entidades territoriales a gobernarse por autoridades propias, elegidas y constituidas democráticamente; el derecho de cada entidad territorial a ejercer libremente las competencias constitucionales y legales que le correspondan; el derecho de cada entidad a administrar sus recursos propios y a establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones; y el derecho a participar de las rentas nacionales, tal y como lo señala la constitución¹⁵.

Según palabras del profesor e investigador de la Universidad Nacional, Borja (2000), «La autonomía territorial consagrada en la Constitución se visualiza como la mayor revolución jurídica territorial del presente siglo, ya que viene permitiendo que el poder político anide en múltiples espacios y las entidades territoriales dejen de ser simples correlatos del Estado central, para adquirir la mayoría de edad en términos jurídicos y políticos» (p. 206).

LOOT (Ley orgánica de ordenamiento territorial)

Uno de los acápites que más ha causado controversias y que origina todos los debates posibles ha sido la expedición de la esta ley orgánica, la cual tendría por función establecer las competencias correspondientes tanto a la nación como a las entidades territoriales, según lo establecido en el art. 288 de la Constitución del 91. Se puede deducir que la ausencia de una reglamentación establecida y seria del manejo territorial, la falta de claridades en cuanto al manejo de las competencias, funciones, distribución de los recursos, genera las posibles crisis financieras en las administraciones departamentales y

15 Corte Constitucional, sentencia C -004. p. 24.

municipales de grandes proporciones. Como lo establece la profesora Barberena (2013):

Frente a la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, esta se expidió hace poco y ha generado grandes frustraciones, debido a:

- a. Por un lado, cuando la LOOT por fin llegó, prácticamente ya habían sido expedidas las normas sectoriales que deberían tenerla como marco;
- b. No se abocaron los temas que deberían tratarse, como la creación de las regiones autónomas y de las provincias, y más bien se convirtió en una ley de asociatividad para la cual el país no hubiera necesitado esperar tanto tiempo.
- c. También entró en vigencia el Código de Régimen Municipal y recientemente la Ley de Áreas Metropolitanas, cuyos impactos todavía están por verse.

Otras personas como el asesor Alberto Lerma en una columna en el portal Razón Pública infiere que,

Se ha limitado el desarrollo de los temas en el proyecto de la Ley Orgánica de Ordenamiento, la apremiante agenda legislativa ha puesto al proyecto en un segundo plano, porque al parecer, el Gobierno prioriza otras iniciativas más importantes y para las regiones y en últimas el proyecto no satisface las expectativas, (Lerma, 2011).

Lo que en últimas deja entrever el poco interés en un tema tan trascendental para el país y que no recibe la atención necesaria, y que recoge perfectamente los cuestionamientos que muchos se han pensado, un desinterés en crear una verdadera descentralización y dar más reconocimiento y autonomía las regiones que es lo que se ha establecido en la Constitución Política, o termina siendo solo una gran falacia impresa en el papel.

3. Estudio de caso: Emcali y su intervención en el contexto general colombiano

Contexto general

Resulta pues de gran importancia, trabajar un estudio de caso que sirva de referencia para ilustrar el tema hasta ahora desarrollado. En consecuencia, a lo anterior y teniendo insumos básicos que abordan la problemática de la descentralización, se desarrollará el caso de la intervención de la empresa de servicios públicos Emcali E.I.C.E. En primera instancia se escogió el tema, porque resulta como foco de atención a la corrupción y clientelismo en la ciudad de Cali, además, es un renombrado caso de intervención en la ciudad, y finalmente porque es la principal entidad descentralizada del municipio y se considera que el caso responde en gran medida a eso que se pretende responder en este artículo.

Si bien es cierto, el caso da unos atisbos sobre el tema de la descentralización, no se pretende trabajar a profundidad, solo se realiza un análisis tangencial sobre las implicaciones de la intervención, dado que el artículo no se basa en el caso puesto en mención, sino que ilustrara aquí lo recopilado.

Emcali E.I.C.E E.S.P. es una empresa prestadora de servicios públicos de la ciudad de Cali, ofrece los servicios de acueducto, alcantarillado, energía y telecomunicaciones, nació a través del Acuerdo 9 del 11 de marzo de 1931 del Concejo de Cali. En sus inicios se creó para la prestación de servicios de acueducto, alcantarillado, organización de plazas de mercado y recaudo de algunos impuestos. En 1959 fecha en que se inaugura la planta de Río Cauca, la empresa se establece como un organismo autónomo.

El crecimiento que tuvo en los años posteriores, la posicionó como una de las mejores 500 empresas públicas de Latinoamérica.

Para el año 2000, Emcali estaba ahogada por una deuda cercana al billón de pesos, con compromisos de pago vencidos y sin flujo de caja para atenderlos. En el negocio de energía, al final de 1999, había arrojado una pérdida de \$37.000 millones. En Telecomunicaciones, la empresa perdió 17 000 clientes (3100 devolvieron la línea telefónica y 14 000 dejaron de pagar y se fueron para la competencia).

El servicio de la deuda pasó de \$159.000 millones en 1998 a \$239.000 millones en 1999. Tenía cuentas por pagar por \$167.000 millones. En contraste, los recursos de capital de los que disponía Emcali eran de \$120.000 millones. Esta falta de recursos llevó a la empresa a incumplir los compromisos de pago a proveedores, siendo la deuda de energía, por \$77.018 millones, la que generó la intervención, según explicó el ex agente interventor, Carlos Alfonso Potes, ya que el mercado mayorista de energía dejaría de vender el servicio a Emcali, lo que auguraba un racionamiento que fue impedido gracias a la medida de la Superintendencia de servicios públicos domiciliarios.

Los malos resultados se debieron al manejo clientelista de la empresa, cuyos cargos satisfacían cuotas de concejales y políticos locales. Adicionalmente, los trabajadores gozaban de prebendas, entre ellas el pensionarse con 20 años de trabajo sin importar la edad y el sindicato presionaba a los gerentes con tomas de la empresa y huelgas¹⁶. Después de 13 años de intervención la empresa volvió a la ciudad, aunque esta salió a flote, aún posee algunos problemas por superar. (*El País*, junio 25, 2013).

16 Cabe resaltar que durante el periodo de intervención de Emcali por parte de la SPPD, la empresa tuvo tres tomas sindicales que planteaba escenarios difíciles de negociación. En repetidas ocasiones los sindicalistas abogaban pelear por los sectores menores favorecidos. Sin embargo, con el tiempo, los intereses del pequeño gremio se sobrepusieron a los ideales que peleaban; las primeras dos tomas sindicales fueron reconocidas y obtuvieron un apoyo significativo dentro de la población, lo que les valió para lograr un representante en la cámara y mantener parte del subcontrol de la empresa. Aunque finalmente en la tercera toma sindical, el gobierno nacional tomó medidas que dejaron como resultado una restructuración y pérdida de influencia del sindicato en la empresa, como mencionaría más adelante Gamboa (2005), abusaron de los métodos de lucha, desgastaron la opinión pública y no renunciaban a sus prebendas extralegales y jubilaciones especiales. (Varela, 2008, pp. 119-130).

a. Análisis del caso

Sin lugar a dudas se tiene que reconocer que la intervención fue un factor decisivo y pertinente para el beneficio de la empresa, gracias a este proceso la empresa no quebró y salió del proceso de crisis. Según la superintendente para ese momento Eva María Uribe,

La intervención aunque fue muy larga generó una disciplina de pago y se realizaron inversiones de mantenimiento e infraestructura. Sin embargo como problemas persistentes, se plantean, el problema de conexiones ilegales de energía, el daño permanente en algunos sistemas de telecomunicaciones, la competencia frente al catálogo de servicios en esta área, la empresa posee altos índices de agua no contabilizada, lo que hace que se generen grandes pérdidas para la misma, lo mismo que en el servicio de telefonía fija, el uso creciente de los celulares ha desincentivado la telefonía fija (*El País*, 25 de junio de 2013).

En cuanto a los pasivos en el año 2004, cuando se suscribió el acuerdo de acreedores de Emcali, se refinanció toda la deuda de la compañía y se restructuraron sus pasivos¹⁷, con lo cual se terminaron una serie de contratos como el de Termoemcali. El PPA (Paridad del poder adquisitivo)¹⁸ o compromiso de pago que tenía la empresa por la térmica era de cinco millones de dólares mensuales, lo que golpeaba duramente la caja de Emcali. Finalmente se logró bajar ese

17 El refinanciamiento de la deuda se da en un escenario en el cual el sector financiero debido a la intervención, no puede tomar la empresa como parte de pago para cubrir las deudas totales. Por ello el gobierno, en conjunto con el sector financiero nacional e internacional (internacional, dado que, Emcali poseía una deuda con Japón) logran negociar la deuda con un aporte estatal de 360.000 millones de pesos, con tal de darle un flujo de caja a la empresa y aumentar los recursos de inversión, si bien, logran dicho escenario, también logran acuerdos de pago con acreedores que deben dinero como el Municipio de Santiago de Cali por 243.000 millones de pesos, y una convención colectiva de trabajadores por 64.000 millones de pesos, redituándose en beneficios económicos en el corto plazo de 5 años. (Varela, 2008, p. 125).

18 La paridad del poder adquisitivo (PPA) es un indicador económico que permite comparar de una manera «realista» el nivel de vida entre distintos países, atendiendo al producto interior bruto (PIB) de cada país. De este modo, se eliminan las distorsiones que generan los diferentes niveles de precios existentes entre ellos. El PIB a paridad de poder adquisitivo (PPA) será por tanto el conjunto de bienes y servicios finales producidos en un país durante un año pero en vez de poner los precios de ese país se toman los precios de EE. UU. el cual servirá de base de cálculo para todos los países. Recuperado de, <http://economiaennube.blogspot.com.co/2012/09/la-paridad-del-poder-adquisitivo.html>.

PPA a poco más de un millón de dólares mensuales, lo cual le dio respiro a las finanzas.

Un tema importante era el de la carga laboral, una desmedida cantidad de personal, al igual que las cargas pensionales, lo que iba en detrimento de la empresa. Situaciones que mejoraron en gran parte debido a la intervención¹⁹.

Frente al tema que nos compete, es menester decir que surgen varias observaciones en relación al caso, en primer lugar se entiende que es potestad del Estado, el control de las empresas que presten servicios públicos en el país, dado que es obligación del mismo, garantizar dichos servicios establecidos como servicios de necesidad básica. La regulación se hace mediante la Superintendencia de servicios públicos domiciliarios (SSPD), que es una entidad técnica que contribuye al mejoramiento de la calidad de vida en Colombia, mediante la vigilancia, inspección y control a la prestación de los servicios públicos domiciliarios, la protección de los derechos y la promoción de los deberes de los usuarios y prestadores de servicios públicos. Entre sus funciones; «Vigilar e imponer sanciones a los prestadores de servicios públicos domiciliarios por la inobservancia a las normas que regulan la materia» (SSPD, s. f.), que sería la acción que ejerció en el caso de Emcali.

Como referencia del proceso de regulación estatal se establece que, cuando se presentan algunas fallas del mercado, estas justifican la intervención del Estado en la economía para que funcione de manera más eficiente. En el caso mencionado, sería la provisión de bienes públicos.

19 La gestión de la crisis logra una gobernabilidad externa, que recupera en parte la crisis de la confianza en el sector y propone cambios sustanciales en materia de reajuste económico, con el plan del gobierno ««todos ponen»», que buscaba finalmente por medio de un convenio dar unos aportes que restructuraran la empresa e inyectaran un capital de los diferentes sectores por un valor cercano a los 3 billones de pesos en un periodo de 20 años, en el cual se veían involucrados: la nación, los usuarios, los acreedores locales, el municipio y los trabajadores (Varela, 2008, pp. 120-121).

La prestación de dichos servicios públicos domiciliarios es un ejemplo fehaciente de mercado no competitivo debido a la presencia de rendimientos decrecientes de escala en la producción, lo cual constituye una barrera para la entrada al mercado de nuevas empresas; Los gobiernos deben decidir entre regular este tipo de monopolios denominados “naturales” o llevar a cabo directamente la prestación del servicio. El Estado muestra incapacidad para cumplir los objetivos planteados en su intervención en la economía. Como principales causas y en el caso de los servicios públicos, hace referencia a la falta de información acerca del crecimiento esperado de la demanda y de las preferencias y disponibilidad a pagar de los usuarios; al control limitado de la burocracia, que en muchas ocasiones lleva a la existencia de entidades públicas con más personal que el requerido y a la presencia de nóminas paralelas; Situación que no se logró superar con el proceso de intervención, como lo fueron la politiquería y la corrupción existente en la empresa, muchos de los empleados responde a cuotas burocráticas, algo que no se ha podido erradicar. (Zuluaga & Idobro, 2001, p. 8).

Se proponen unos criterios básicos que sirven como punto para evaluar el desempeño de las empresas públicas o privadas dedicadas a la prestación de servicios públicos domiciliarios. Solo por mencionar las más acertadas al caso de Emcali se mencionan,

- a. Principio de viabilidad financiera: El cobro de tarifas debe permitir a la empresa ampliar la cobertura y mejorar la calidad. En el caso que se presenten pérdidas en el ejercicio social, éstas deben ser asumidas por los socios a través de una capitalización, o afectando las reservas o las utilidades.
- b. Principio de eficiencia: Las tarifas establecidas deben facilitar la mejor utilización de recursos y el uso eficiente de los servicios. Está prohibido reflejar en las tarifas los mayores costos en los que incurran las empresas por su ineficiencia. (Zuluaga & Idobro, 2001, p. 9).

Conclusiones sobre el caso

Lo llamativo de este caso, es que según lo establecido en la Ley 142 de 1994 (reformada en el 2015), la competencia en el caso de la

situación de la empresa, quien debe asumir la responsabilidad es el municipio, como el ente más directo en el caso.

Los municipios deben asegurar que se presten a sus habitantes, de manera eficiente, los servicios domiciliarios de acueducto, alcantarillado, aseo, energía eléctrica y telefonía pública básica conmutada, por empresas de servicios públicos de carácter oficial, privado o mixto, o directamente por la administración central del respectivo municipio en los casos previstos en el artículo siguiente (artículo 5º, ley 142 de 1994).

Sin embargo, como lo vimos existe un ente de control superior como la SSPD y esta es la que posee la última palabra; y para destacar la ausencia de injerencia departamental. Para dimensionar de que se habla con la intervención se entiende que: la intervención implica que la entidad fiduciaria con la cual celebró el contrato de fiducia el superintendente en el momento de la posesión, debe encargarse temporalmente de la administración de la empresa. (Zuluaga et al., 2001). Otros aspectos a resaltar es que;

Emcali es una de las empresas industriales y comerciales del Estado que forman parte de la rama ejecutiva de la administración pública y están sujetas a la orientación y control de los ministros o directores del Departamento al cual estén adscritas, en este caso a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios. Poseen autonomía administrativa, presupuestal y financiera, entendida esta última como la capacidad de determinar el uso de los recursos económicos asignados por la Ley (Zuluaga et al., 2001, p. 10).

Finalmente, nuestra lectura sobre el caso, logra evidenciar de manera sucinta que no existe una descentralización que abarque todos los aspectos administrativos y fiscales de una empresa que se consolida como autónoma-descentralizada desde su creación. Sin embargo, como se puede detallar en varias oportunidades, la injerencia del Estado y su permanente participación en la intervención por medio de la SSPD, no hace tangible el concepto, en cuanto a que el municipio y la entidad, como se ha detallado en el artículo, logran desarticularse de la responsabilidad de manera parcial o total en las diferentes administraciones locales. Lo cual género que el Estado

tomara participación en gran parte de la deuda y refinanciara a la empresa durante el periodo de intervención.

No obstante, cabe mencionar, que, si bien la descentralización no se logró de manera fáctica, el Estado por medio de su intervención y eventual programa de reajustes, logró salvaguardar la empresa e imponer un orden administrativo que permitió darle una viabilidad a financiera a la empresa. Resaltamos el hecho de que después de trece años de intervención estatal, la empresa pasó de nuevo a manos de la ciudad de Cali.

Conclusiones

Históricamente, Colombia se ha caracterizado por mantener un poder centralizado a pesar de las diferentes reformas estatales que ha tenido con tal de lograr una mayor eficiencia en el manejo del poder en los diferentes niveles. Si bien, el proceso de descentralización en el país no ha estado exento de obstáculos, ha sido un difícil camino, en parte, debido a las costumbres socio-históricas que se han mantenido y no han permitido una total autonomía como la que se propende desde el inicio de la Constitución de 1991; a partir de estos hechos relevantes, es importante dictaminar que el panorama administrativo, político y social seguirá en constante transformación pero sujeto a unas dinámicas que impedirán una consolidación real del proceso según lo analizado hasta ahora.

Ahora bien, durante el proceso que precede a la Constitución del 91, se han alcanzado varios logros significativos, que rompieron con los rígidos esquemas estructurales centralistas de épocas anteriores, configurando una nación con matices y particularidades que ponen en evidencia la pluralidad que caracteriza al Estado colombiano. Sin embargo, es menester señalar y el texto ejemplifica lo suficiente, que la descentralización ha sido un proceso que no ha dado logros satisfactorios en cuanto a que dichos objetivos propuestos no se han

alcanzado. Un ejemplo de estos escenarios es la inviabilidad fiscal y administrativa de algunos municipios y departamentos de la nación, que en constancia de lo anterior, toma de vuelta un sistema basado en un Estado anclado en las visiones del pasado, un Estado que se desentiende de la periferia y desarrolla una política central.

Evidencia de lo anterior, podemos sustentar aún más, que el proceso de descentralización no logra satisfacer las necesidades de la Constitución del 91, otro de los ejemplos fehacientes de estas disonancias, es la dilación y poco interés institucional en la expedición de una verdadera Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, que garanticen unos límites básicos en cuanto a la normatividad territorial del país. Por otro lado, la consecución de la paz pasa por propiciar un verdadero OT (Ordenamiento territorial) acorde a los lineamientos del punto 1 del acuerdo para la terminación del conflicto armado con las Farc-Ep.

Finalmente, es un imperativo que el Estado incentive el fortalecimiento de sus entidades territoriales, con una participación ciudadana robustecida, con una representación auténtica y legítima, y así se podría pensar a profundidad el tema de la paz. No obstante, es una necesidad de primer orden darle la importancia que merece a la descentralización, a fin de alcanzar focos de desarrollo importantes; así que el primer paso para pensarnos nuestro país de otra forma pasa por el simple hecho de reorganizar el territorio y darle la importancia que merecen nuestras regiones, aquellas que están en las márgenes y periferias, dejando de lado el centralismo y construir de manera real y efectiva una descentralización que nos ayude a crecer como país.

Referencias bibliográficas

- Arias, Jorge E. (2010). *El ordenamiento territorial: entre la descentralización y la autonomía*. Cali. Programa Editorial Univalle.

- Barberena, Viviana (3 de junio del 2013). *Descentralización en Colombia: 25 años preparando el territorio para la paz*. Razón pública. Recuperado de: <http://razonpublica.com/index.php/politica-y-gobierno-temas-27/6871-descentralizacion-en-colombia-25-anos-preparando-el-territorio-para-la-paz.html>
- Borja, Miguel (2000). *Aportes constitucionales al reordenamiento territorial del país y sus regiones*. Armas contra la guerra: de la Constitución del 91, a la democracia del siglo xxi. 1ra edición. PP. 205-206.
- Bushnell, D. (2004). *Colombia una nación a pesar de sí misma, de los tiempos precolombinos a nuestros días*. Bogotá: Editorial Planeta.
- Correa, Néstor R. (1997). *Descentralización y orden público*. Biblioteca virtual Luis Ángel Arango. Recuperado de: <http://www.banrepcultural.org/blaavirtual/geografia/descenr/02.htm>
- *El País*, (2013). *¿Qué le han dejado 13 años de intervención a Emcali?, conozca las respuestas*. *El país*. Recuperado de: www.elpais.com.co/elpais/cal/noticias/le-han-dejado-13-anos-intervencion-emcali-conozca-respuestas
- *El País*, (2013). *¿Qué dejó la intervención que por 13 años hizo el gobierno nacional a Emcali? El País*. Recuperado de: www.elpais.com.co/elpais/cal/noticias/dejo-intervencion-gobierno-nacional-emcali-durante-13-anos
- El Diario Electrónico (2015). *Aprobado proyecto de reforma a la ley 142 de servicios públicos*. Eldiarioelectronico.com. Recuperado de: www.eldiarioelectronico.com/index.php/proyectos-destacados/ver-listado-de-proyectos-destacados/item/aprobado-proyecto-de-reforma-a-la-ley-142-de-servicios-publicos
- Emcali. (2016). *Acerca de nosotros*. Recuperado de: www.emcali.com.co/
- Fals Borda, O. (1991). *Ordenamiento territorial e integración regional en Colombia*. Bogotá: Editorial Siglo Veintiuno.
- Fescol. (1991). *Descentralización y Estado moderno*. Bogotá. Fundación Friedrich Ebert de Colombia.
- Gutiérrez, E. (1993). *Márquez y la guerra de los supremos*. Credencial Historia, Vol.45. Recuperado de: www.banrepcultural.org/node/81514.
- Jaramillo, J. (1996). *La descentralización, alcances e implicaciones de un proceso*. Medellín: Colección Universidad de Medellín.

- Lerma, Carlos A. (25 de mayo del 2011). *La ley orgánica de ordenamiento territorial (LOOT): una causa perdida para la autonomía regional*. Razón Pública. Recuperado de: www.razonpublica.com/index.php/recomendado/2034-la-ley-organica-de-ordenamiento-territorial-loot-una-causa-perdida-para-la-autonomia-regional-.html.
- Maldonado, Alberto. (2011). *Descentralización territorial en Colombia: situación y perspectivas de política*. Bogotá. Fescol.
- Procuraduría (2011). *Descentralización y entidades territoriales*. Bogotá. Instituto de Estudios Públicos.
- Plural (2000). *Armas contra la guerra: De la Constitución del 91 a la democracia del siglo XXI*. Bogotá. Centro de Estudios Constitucionales, 1.ª ed.
- Superintendencia de Servicios Públicos. (2016). *Información general*. Recuperado de: www.superservicios.gov.co/
- Tirado, A. (1986). *Descentralización y centralismo en Colombia*. Bogotá: Editorial Oveja Negra.
- Toscano, O. (2007). *Formas organizativas de poder local*. Bogotá. Esap.
- Uribe, D. (1996). *Evolución política y constitucional de Colombia*. Madrid: Universidad Complutense.
- Valencia-Tello, D., y Karam de Chueiri, V. (2013). *Descentralización y re-centralización del poder en Colombia*. La búsqueda de equilibrios entre la nación y las entidades territoriales. Dikaion, Volumen 22 N.º 2, Disponible en: <http://dikaion.unisabana.edu.co/index.php/dikaion/article/view/3606/3665>.
- Varela, E. (2008). *Gestión y gobernabilidad en Emcali - Liberalización de los servicios públicos y vulnerabilidad de las burocracias*. Bogotá: Editorial Kimpres.
- Zubiría, A. (1994). *Constitución y descentralización territorial*. Bogotá: Escuela de Administración Pública.
- Zuluaga, B. e Idrobo, J. (2001, abril). *Crisis de la deuda en las empresas municipales de Cali y perspectivas*. Estudios Gerenciales. Recuperado de: www.icesi.edu.co/revistas/index.php/estudios_gerenciales/article/view/52/html#nota1