

# Colombia: ¿de regreso a un esquema centralista?

FABIO VELÁSQUEZ

*Profesor de la Universidad del Valle*

Colombia fue uno de los primeros países de América Latina que apostó, en la década del ochenta del siglo pasado, por la descentralización, como una estrategia de reforma del Estado. Y no lo hizo, como sucedió en otros países de la región, principalmente como parte de una política de ajuste, orientada a eliminar el déficit fiscal<sup>1</sup>, sino más bien como una forma de darle salida a la crisis de legitimidad del sistema político, que se había incubado durante un cuarto de siglo, como consecuencia del pacto bipartidista denominado el “Frente Nacional”<sup>2</sup>.

Esta particularidad del caso colombiano no lo convirtió, sin embargo, en un fenómeno aislado de las corrientes políticas y de pensamiento de la época en la región y en el mundo. En realidad, la reforma descentralista en Colombia, que devolvió a los entes territoriales, especialmente a los municipios, una buena cantidad de competencias y recursos, en el marco de una autonomía política relativa<sup>3</sup>, reflejó, en cierta forma, el movimiento en torno a “lo local”, que se impuso desde fines de la década del setenta, y la conciencia sobre el fin de los modelos universalistas y racionalistas, que le otorgaron al Estado central un papel demiúrgico en la conducción del progreso y la modernización<sup>4</sup>.

Aunque no es un rasgo exclusivo de la experiencia colombiana, sí ha sido una de sus caracte-

terísticas más visibles el estrecho vínculo entre el fortalecimiento político-administrativo de los municipios y la apertura de canales de participación ciudadana en la gestión municipal. El origen arriba señalado del proceso en Colombia —la crisis de legitimidad del sistema político— explica esta particular simbiosis que, en un comienzo, fue patrimonio casi exclusivo del país, pero que luego se fue irradiando con fuerza en toda América Latina. Incluso Chile, un país con altos niveles de institucionalización política y con un sistema partidista bastante desarrollado en el contexto de América Latina, ha entrado recientemente en el debate sobre la necesaria incorporación de instancias de participación ciudadana en la gestión pública, lo que hace un par de décadas era imposible siquiera imaginar.

Este lazo entre fortalecimiento municipal y apertura democrática, condición clave para enfrentar las raíces y las consecuencias de la violencia política y el conflicto armado<sup>5</sup>, produjo una alta expectativa en Colombia, incluso un cierto entusiasmo, entre varios sectores de la sociedad colombiana, hasta ahora excluidos de los escenarios de toma de decisiones, que veían en esa nueva arquitectura del Estado, ratificada por la Constitución Política de 1991, la posibilidad de incidir en la formulación y ejecución de las políticas públicas y —por fin!— de quebrar el monopolio que, durante más de un siglo, habí-

an ejercido los partidos liberal y conservador sobre los hilos del poder político, tanto en el nivel nacional como en el regional y local.

Sin embargo, ese entusiasmo fue decreciendo con el tiempo, especialmente desde la segunda mitad de la década del 90 cuando la dupla descentralización-participación fue perdiendo vigencia, como consecuencia, de un lado, de la estrategia de debilitamiento de la primera, desarrollada por los tres últimos gobiernos (Ernesto Samper, Andrés Pastrana y Alvaro Uribe) a partir de una lectura fiscalista del proceso y, de otro, de los no muy halagadores resultados arrojados por las experiencias de participación de la sociedad civil en los asuntos públicos<sup>6</sup>. Se ha producido así un divorcio cada vez mayor entre esos dos componentes de la estructura del Estado colombiano, cuyo efecto más visible es la amenaza de un regreso al esquema centralista, bajo el pretexto, de no poca monta en Colombia, de que esa es la única forma de enfrentar la violencia y los grandes problemas del desarrollo del país. Lo que en un comienzo fue uno de los motivos más importantes de la descentralización, a saber, que Colombia es y será un país de regiones, parece dejar su lugar al doble argumento de que la descentralización está ahondando el déficit fiscal —lo que no es necesariamente cierto— y de que la paz requiere de la unidad nacional y de un gobierno central fuerte no sólo en términos políticos sino también fiscales y administrativos —lo que es aceptable como principio, sin negar por ello las fortalezas que la descentralización posee como instrumento para el logro de la paz.

## **LAS TRES FASES DE LA DESCENTRALIZACION**

### *a. Descentralización y apertura política*

La legislación sobre descentralización en Colombia se produjo en la primera mitad de la dé-

cada del ochenta, como respuesta a una crisis de legitimidad del sistema político, reflejada en altas tasas de abstención electoral, en el incremento significativo de la movilización y la protesta social, especialmente de carácter regional y local, y en la agudización del conflicto armado. La Constitución de 1886 había definido una estructura estatal, fuertemente centralista, que desmontó el esquema federal que había prevalecido en el país, desde mediados del siglo XIX. Dicha estructura se afirmó a lo largo del siglo XX, a la luz de un “ethos centralista”, que se extendió a todas las esferas del Estado y a todos los niveles de la administración pública, hasta convertirse, prácticamente, en el único esquema aceptable de organización del Estado. El gobierno central fue así acaparando competencias y recursos, produciendo un “síndrome de desmunicipalización”, como lo denominó Loredello de Mello<sup>7</sup>.

Como consecuencia de esa tendencia, los municipios dejaron de ser agentes de desarrollo local y se convirtieron en nichos de reproducción política clientelista, perdiendo toda capacidad de respuesta a las demandas ciudadanas. Esto se tradujo en una pérdida de confianza en los gobiernos locales y en el sistema político en su conjunto, especialmente en los agentes y en las instituciones representativas.

Uno de los factores que alimentó esa desconianza fue la ausencia de canales de participación de la población en las decisiones públicas. Algunas normas, expedidas a comienzos de la década del ochenta, crearon canales de participación para la defensa del medio ambiente y en la planeación urbana, pero su funcionamiento, en gran medida dependiente de la voluntad discrecional de las autoridades locales, no logró quebrar el cierre institucional del Estado colombiano a la voz ciudadana ni la hegemonía

de viejas élites económicas y políticas en el manejo de los asuntos municipales, cuya forma de relación más común con la población fue el intercambio de favores clientelistas a cambio de lealtades electorales.

Esta situación mostró sus límites en la década del setenta. Algunos sectores comenzaron a hacer sentir su voz de protesta y multiplicaron las movilizaciones ciudadanas, especialmente en las regiones y municipios más abandonados del país. Entre 1971 y 1985 se realizaron 300 paros cívicos en Colombia, de los cuales el 60.3% fueron motivados por problemas de servicios públicos y tuvieron lugar en poblaciones de tamaño medio (10.000 a 50.000 habitantes según el censo de 1973). Tales movilizaciones no sólo pusieron de presente el fracaso del proyecto modernizador, desde el punto de vista social y el agotamiento del Estado centralista y autoritario, sino que permitieron el surgimiento de nuevas fuerzas sociales, con un importante potencial renovador.

La reforma descentralista fue una respuesta a este clima de conflicto social y político que se fue convirtiendo, como lo reconoció el propio Ministro de Gobierno en 1985, en un factor de desestabilización institucional. Además de modernizar la gestión pública y mejorar la prestación de los servicios, esa reforma pretendía democratizar las relaciones entre el gobierno y la sociedad civil, a través de la institucionalización de un conjunto de canales y mecanismos de participación ciudadana en la gestión local. Fue una válvula de escape a la presión ciudadana<sup>8</sup>, un instrumento de apertura política.

El Acto Legislativo 01 de 1986, que reformó la Constitución, y las Leyes 11 y 12 del mismo año, devolvieron a los municipios un conjunto importante de competencias en campos como

el agua potable y el saneamiento básico, la educación y la salud (mantenimiento de infraestructura), el deporte, la asistencia técnica agropecuaria, la adjudicación de baldíos; el desarrollo rural integrado, la seguridad alimentaria, la adecuación de terrenos urbanos; la vivienda popular, la construcción, conservación y operación de algunos puertos fluviales; la construcción y conservación de vías dentro del perímetro urbano; la regulación del transporte urbano y la atención a grupos vulnerables (niños y ancianos). Así mismo, fortalecieron los fiscos municipales, tanto en materia de ingresos propios como de transferencias. Introdujeron una serie de mecanismos e instancias de participación política y ciudadana —la elección de alcaldes, la consulta municipal, las Juntas Administradoras Locales, la representación de los usuarios en las juntas directivas de los establecimientos que prestan servicios públicos domiciliarios y la contratación comunitaria para la construcción de obras y la prestación de servicios—, creando, de esa manera, un marco normativo e institucional que permitiría modificar sustancialmente las relaciones entre los gobiernos locales y los ciudadanos. De esta forma, no sólo se replantearon las relaciones entre los entes territoriales y el gobierno nacional, sino que se introdujeron instrumentos de democratización de la gestión local.

#### *b. Descentralización y apertura económica*

La Reforma Municipal de 1986 fue considerada como una de las más importantes reformas políticas, desde la promulgación de la Constitución de 1886. Sin embargo, su desarrollo tropezó con dificultades financieras, administrativas, políticas y socioculturales, que demostraron rápidamente la necesidad de profundizarla. Fue ese uno de los propósitos de los Constituyentes en la redacción de la Carta Política de 1991.

La nueva Constitución modificó substancialmente la estructura del Estado colombiano, definiendo en nuevos términos su función social (Estado Social de Derecho), profundizando la apuesta descentralista (fortalecimiento fiscal de los municipios, elección de gobernadores, creación de provincias, regiones y entidades territoriales indígenas) y elevando a rango constitucional la participación ciudadana en la gestión pública. La coyuntura era, sin embargo, bien diferente a la de un lustro atrás: el contexto internacional mostraba nuevos rasgos (globalización, cambio tecnológico, transformación de los procesos productivos, transnacionalización del capital); internamente, el modelo de sustitución de importaciones se había agotado, lo que hacía necesario reorientar la actividad económica, en especial la productiva, y colocarla a tono con las nuevas exigencias del mercado internacional; el país vivía una creciente ola de violencia multiforme y un paradójico contraste entre el ritmo aceptable de crecimiento de la economía y el aumento, también notable, de los niveles de pobreza. Para el gobierno del presidente César Gaviria, se trataba entonces de modificar la arquitectura del Estado, buscando que éste fuera más ágil, menos interventor y regulador, menos centralizado, más comprometido con las exigencias de la economía mundial y, sobre todo, más confiado en el mercado, como asignador de recursos y abierto a la participación de la sociedad en la gestión pública.

Así, en el contexto de la nueva Carta Política, el gobierno nacional impulsó un nuevo modelo de desarrollo, basado en la apertura económica, la privatización de servicios públicos y la desregulación económica). En lo que respecta a la descentralización, la estrategia fue fortalecerla, pero no en términos políticos (autonomía municipal, participación ciudadana), sino más bien como instrumento al servicio del nuevo

modelo de desarrollo. No se pretendía tanto responder a una situación de conflicto regional o recuperar legitimidades perdidas, como a mediados de la década del ochenta, sino más bien adecuar la estructura del Estado y de la administración pública a las exigencias de la apertura económica y la globalización.

La descentralización entró así en una segunda fase, adquiriendo un nuevo perfil: contribuir a la reducción del tamaño y de la intervención del sector público y crear las condiciones para una acción más libre y dinámica de las fuerzas del mercado. De una estrategia, basada en la re-legitimación del régimen mediante la apertura política, se hizo el tránsito hacia una estrategia de apoyo a la apertura económica.

El énfasis de la descentralización varió sensiblemente: en lugar de fortalecer los gobiernos locales para que atendieran las demandas ciudadanas y se comunicaran más fluidamente con la población, se buscó privatizar los servicios, desregular la acción de los agentes económicos, despolitizar y tecnocratizar la gestión pública, bajo el lema de la eficiencia y la eficacia<sup>9</sup> y controlar el proceso desde el nivel central. Sobre este último punto, el gobierno de Gaviria intentó, a través de las iniciativas legislativas presentadas al Congreso, ejercer un control “desde arriba” de la descentralización. La ley de competencias y recursos (ley 60 de 1993) y la de servicios públicos (ley 142 de 1994) son ejemplo del grado de injerencia del gobierno central en el manejo de los asuntos locales.

*c. La descentralización como “problema” fiscal*  
A fines de la década del noventa, la descentralización inició una nueva fase, cuyo rasgo principal ha sido la tensión entre el gobierno central, que quiere “meter en cintura” a departamentos y municipios, a fin de lograr las metas del ajuste

fiscal impuesto por el Fondo Monetario Internacional, y los entes territoriales, que no aceptan negociar ni un ápice de la autonomía que les fue conferida por la Constitución de 1991.

La tensión, que ha tenido momentos tormentosos, se centra en la cuestión de las finanzas municipales y, concretamente, en el mecanismo de participación de los entes territoriales en los ingresos corrientes de la Nación. El argumento, esbozado inicialmente por el Ministro de Hacienda del Gobierno del Presidente Ernesto Samper (1994-1998), era que las transferencias del Gobierno central a los departamentos y municipios estaban causando un déficit fiscal nacional que ponían en peligro las finanzas estatales y el propio equilibrio macroeconómico del país. Sobre esa base, propuso el Ministro cambiar la base de cálculo de las transferencias, para hacerlas depender del crecimiento del PIB o del índice de precios al consumidor y no de los ingresos corrientes de la nación.

El argumento del Ministro no tenía suficiente soporte en la realidad: la Comisión del Gasto Público, contratada por el propio Gobierno, demostró que el déficit fiscal se explicaba, antes que por las transferencias territoriales, por el incremento del gasto en los sectores de la defensa nacional y la justicia y por los crecientes gastos de funcionamiento del gobierno central. Por el contrario, las transferencias cumplían un papel importante en el financiamiento de la educación, la salud y el agua potable, funciones entregadas a los municipios y departamentos desde 1986. En otras palabras, eran la base de la política social de los entes territoriales. Reducirlas o modificar el régimen vigente atentaba contra el bienestar de los colombianos.

No obstante estos argumentos, el gobierno del Presidente Pastrana, presionado por las ne-

gociaciones de paz con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia y por las metas impuestas a la economía colombiana por el Fondo Monetario Internacional, mantuvo la propuesta de cambiar el régimen de transferencias. La coyuntura le era favorable: un estudio del Ministerio de Hacienda había mostrado la situación de déficit por la que atravesaban la mayoría de los municipios y departamentos del país, producido principalmente por los altos niveles de endeudamiento interno y externo, por el gasto excesivo en burocracia y por la corrupción. Los alcaldes y gobernadores le entregaban en bandeja de plata al gobierno central un nuevo argumento para imponer políticas de ajuste en las finanzas territoriales: ya no se trataba solamente de que las transferencias estaban ahondando el déficit nacional, sino que, además, la equivocada gestión financiera de los entes municipales estaba llevándolos a la bancarrota.

En ese orden de ideas, el gobierno nacional no tuvo ninguna dificultad para imponer, con el apoyo del Congreso de la República<sup>10</sup>, dos reformas que afectaron seriamente las finanzas territoriales: la ley 617 de 2000, de austeridad del gasto de municipios y departamentos, y el Acto Legislativo 01 de 2001, que modificó el régimen de transferencias. La ley 617 estableció topes en los gastos de funcionamiento de los entes territoriales, definiéndolos como un porcentaje decreciente de los ingresos propios. El Acto Legislativo modificó la base de cálculo de las transferencias, sustituyendo transitoriamente el parámetro de ingresos corrientes de la nación por una suma fija, incrementada anualmente por el índice de precios al consumidor más 1 o 2 puntos.

Un estudio reciente del Ministerio de Hacienda muestra que la aplicación de esas normas ha tenido un efecto positivo en la recuperación de las finanzas municipales, las cuales

comienzan a mostrar una situación de superávit<sup>11</sup>. Sin embargo, ese logro se ha obtenido a un costo social enorme, pues dichas reformas significaron un recorte de los recursos de inversión social, especialmente en los municipios más pequeños (categoría quinta y sexta), que son aproximadamente 900 de los 1.100 que existen en Colombia. Dicho recorte explica, en buena parte, el aumento del porcentaje de colombianos bajo la línea de pobreza (57.7% en 1991, 59.8% en 2000, 61%, en 2003, según cálculos del Departamento Administrativo Nacional de Estadística, DANE).

#### **LAS PROPUESTAS DEL ACTUAL GOBIERNO**

El Presidente Alvaro Uribe ha seguido la misma línea de conducta de sus antecesores Samper y Pastrana, es decir, lectura de la descentralización como un “problema” fiscal y formulación de propuestas, encaminadas a recortar aún más las finanzas territoriales y el gasto de municipios y departamentos<sup>12</sup>. Esa idea aparece claramente en el punto 10 de su programa de gobierno: “El municipio es al ciudadano lo que la familia es al ser humano. El municipio es el primer encuentro del ciudadano con el Estado. Defendemos los municipios, *pero se tendrán que ayudar con austeridad y buena administración*. Municipios vecinos, que, en lugar de tener cada uno su respectiva unidad de asistencia agrícola, se puedan agrupar y disponer de una sola, a través de un convenio con empresas solidarias de profesionales y tecnólogos. Debe haber personerías comunes para grupos de pequeños municipios o ser sustituidas por la Procuraduría Nacional. Explorar todas las posibilidades de asociación” (cursiva nuestra). Más adelante, en el punto 14 propuso Uribe: “Una contraloría nacional pequeña y técnica, con auditorías externas, debe reemplazar a las contralorías departamentales y municipales. El ahorro se debe destinar a educación, salud, y más inversión social”.

Hay, pues, una idea-fuerza de austeridad: consecuente con su propósito de reducir el déficit fiscal y achicar el Estado, el Gobierno propone a los municipios y departamentos una conducta austera en su administración y la búsqueda de mecanismos, que permitan reducir costos sin afectar la eficacia de las políticas públicas.

El Plan Nacional de Desarrollo recoge estas propuestas y poco añade a lo ya dicho en el programa de gobierno. En el documento “Bases del Plan” se ratifica la apuesta por la profundización de la descentralización, aunque nada se dice en específico sobre lo que significa profundizarla. Se insiste más bien en lo que otros gobiernos han planteado: austeridad en el gasto, alianzas entre municipios para aunar esfuerzos y ahorrar recursos, fortalecimiento de la capacidad de gestión, lucha contra la corrupción y la “politiquería” y participación ciudadana, especialmente en el campo del control social y la fiscalización de la gestión pública. No hay en ese planteamiento nada nuevo con respecto a lo que se ha venido proponiendo en los últimos 10 años. Se ratifica lo ya dicho: la descentralización ha perdido importancia a ojos del gobierno y, más allá de lo que se dice “de dientes para afuera”, lo que quiere el gobierno realmente es hacer “más de lo mismo”: reducción de la capacidad de inversión de los entes territoriales, especialmente en el campo social, y control creciente de competencias y recursos por el gobierno nacional<sup>13</sup>.

Esa estrategia se ha visto reflejada en las propuestas de reforma política y económica, planteadas por el actual gobierno. Recién posesionado propuso un referendo, que incluía la propuesta de eliminar las personerías y las contralorías municipales y congelar los salarios de los trabajadores estatales, incluidos los de mu-

nicipios y departamentos. La propuesta fue rechazada por los colombianos el pasado 25 de octubre. Ahora ha hecho un llamado a los partidos políticos para construir un consenso nacional sobre las reformas que es necesario aprobar en los próximos meses, una de las cuales se refiere al recorte de las transferencias a los municipios, como forma de resolver el déficit fiscal de la nación y solventar el pago de la deuda externa, que, en este momento, asciende a cerca del 45% del PIB. La receta sigue siendo la misma: el ajuste fiscal. Y no existe ninguna señal que indique que esa orientación del actual gobierno va a cambiar.

#### **BALANCE DE LA DESCENTRALIZACIÓN**

En los párrafos anteriores se ha hecho referencia a lo que podría llamarse el “diseño” de la descentralización, el sentido que se le ha otorgado en distintos momentos y las estrategias de los gobiernos para darle una u otra orientación. ¿Qué ha pasado con la descentralización desde el punto de vista de los resultados? Infortunadamente no existen estudios recientes que aporten información detallada sobre el desempeño sectorial de la descentralización. El último estudio fue realizado en 1999-2000 por el Departamento Nacional de Planeación, con el apoyo de la GTZ. A continuación se presentan algunos datos que pueden dar una visión de conjunto sobre ese período<sup>14</sup>.

Dos objetivos perfilaron el diseño de la descentralización en el país: de un lado, mejorar la prestación de los servicios públicos, a través de una modernización de las administraciones municipales y departamentales; de otro, democratizar la gestión pública, a través de canales y mecanismos institucionales de participación. Un balance de estos dos objetivos puede arrojar una idea sobre los resultados de la descentralización en Colombia.

#### *a. La prestación de los servicios públicos*

La acción de la mayoría de los municipios se ha concentrado en tres campos fundamentales: la educación, la salud y el agua potable, cuya financiación, especialmente en ciudades intermedias y municipios pequeños, depende mayoritariamente de las transferencias del gobierno central a los entes territoriales. En materia de educación, puede decirse que durante la década del 90 la cobertura en educación primaria y secundaria aumentó, especialmente en el segundo caso: entre 1993 y 1997 pasó de 54.1% a 59.7%. Ese incremento benefició a los sectores más pobres de la población. Según el estudio de Sánchez y Núñez, “el aumento de la cobertura neta fue particularmente alto en el quintil de ingreso más pobre (del 31% al 40%), tanto en las zonas rurales (del 17% al 24%) como urbanas (del 51% al 61%)”<sup>15</sup>. Un estudio de Planeación Nacional arrojó resultados similares: entre 1995 y 1997 aumentó el número total de niños matriculados en 6.8%; el número de niños atendidos por establecimientos oficiales en un 8.9%; el de docentes financiados exclusivamente por los municipios en 18.2%; la construcción de aulas en un 24.8%, y la remodelación mayor de aulas en un 22.2%<sup>16</sup>.

En materia de salud, entre 1993 y 1997, el porcentaje de población afiliada a algún sistema de seguridad en salud pasó de 23.7% a 57.2%. En términos de ingresos, en 1993 solamente el 8% del quintil más pobre estaba afiliada al régimen contributivo, frente al 40% del quintil más rico. Cuatro años más tarde, el 47% de las personas del quintil más bajo tenían acceso a servicios de salud, sea a través del régimen contributivo (27%) o del subsidiado (73%)<sup>17</sup>.

El sector agua potable y saneamiento básico también muestra resultados positivos en el período. Según los datos del estudio de Zapata,

las coberturas en acueducto y alcantarillado aumentaron entre 1985 y 1997, pasando de 70.4% a 83.3%, en acueducto y de 59.4% a 70%, en alcantarillado. Ese incremento es, sin embargo, mucho mayor en el área urbana, en la que el acueducto mostraba coberturas del 97.6% y el alcantarillado, de 90%. Las cifras correspondientes a las áreas rurales muestran un rezago aún preocupante (44.3% en acueducto y 15.6% en alcantarillado en 1997)<sup>18</sup>. Los diferenciales de cobertura son también evidentes entre municipios y departamentos en distintas regiones del país, así como entre los estratos de la población<sup>19</sup>.

Estos impactos positivos de la descentralización no pueden ocultar sus deficiencias. En materia educativa, aparte de los faltantes en cobertura, se registran problemas de calidad de la educación, de eficiencia y equidad en la asignación de recursos y de dotación de los centros escolares, especialmente en los municipios más pequeños del país. En el sector salud, la situación es parecida: hay un segmento importante de la población que no está cubierta por ningún régimen. El incremento del número relativo y absoluto de pobres en Colombia, especialmente en las grandes ciudades, fruto del desplazamiento forzado por la violencia, la crisis de la economía y la privatización de servicios, han afectado sus oportunidades de acceso a la salud. Las administraciones municipales no han podido dar respuestas satisfactorias a esta situación, especialmente por la falta de recursos suficientes para financiar el régimen subsidiado.

En cuanto al agua potable y el saneamiento básico, ya se señaló el bajo porcentaje de cobertura en alcantarillado, especialmente en zonas rurales. A ello se suman problemas de calidad del agua, de interrupción del servicio y de tratamiento de aguas servidas. Las inversiones ne-

cesarias para cubrir esos faltantes son enormes y superan, de lejos, la capacidad de los municipios e, incluso, de los departamentos y del gobierno nacional. Hay allí un “cuello de botella” de compleja solución en el futuro.

El estudio de evaluación de la descentralización, realizado por Planeación Nacional, corrobora las cifras anteriores y concluye:

“De los indicadores obtenidos se desprende que el proceso de descentralización ha generado avances en términos agregados: las coberturas en educación aumentaron; la tasa de analfabetismo se redujo; hubo mayor disponibilidad de docentes, mayores niveles de escolaridad, ampliación de la red pública de servicios de salud y aumento de los instrumentos para la mejora de la gestión. Sin embargo, estos avances son insuficientes, respecto a la magnitud del gasto público social adelantado en la última década, el cual se duplicó situándose incluso por encima del de otros países federales. El esfuerzo económico del país para dotar de recursos al gasto social descentralizado no tuvo un resultado proporcional en atención y cobertura de las poblaciones a las cuales iban dirigidos esos recursos.

“Los avances se han dado principalmente en aumentos del gasto público social y en aumentos de coberturas. Sin embargo, los indicadores sintéticos calculados evidencian que todavía se está lejos de alcanzar niveles deseables de desarrollo, tanto en infraestructura social básica como en la prestación de los servicios y en el mejoramiento de la capacidad de gestión política, fiscal y administrativa. Ello se explica por las marcadas disparidades regionales que existen en capacidad de gestión y económica, por las diferencias geográficas del territorio colombiano, por factores como el conflicto armado, el escalamiento de la violencia, la crisis institucional,

la falta de gobernabilidad y la recesión económica, entre tantos otros.

“Apenas el 1% de los municipios analizados obtuvo un nivel global de desempeño alto, con una calificación de 83,6 y 80,2 correspondientes a Bogotá y Girardota, respectivamente. Así mismo, solamente seis municipios (Medellín, La Unión, Barranquilla, Bucaramanga, Pereira y Nobsa) obtuvieron una calificación aceptable. El 53% de municipios evidenció un nivel de progreso global calificado como medio; el 40% un desempeño bajo y el restante 1% de los municipios de la muestra alcanzó una calificación muy baja en su desempeño global (Novita y El Peñón)”<sup>20</sup>.

### *b. La democratización de la gestión*

Sin duda, la elección de alcaldes y gobernadores y de las Juntas Administradoras Locales en un buen número de municipios ha ampliado el campo de la representación política, en comparación con lo que sucedía en 1986. A pesar de la hegemonía liberal-conservadora en las elecciones municipales y departamentales, el espectro de representación de intereses se ha ampliado: han aparecido nuevas fuerzas políticas en el escenario local y éste ha adquirido notoria relevancia, como ámbito de competencia política<sup>21</sup>.

Esta representatividad, menguada aún por factores de distorsión, como la apatía ciudadana<sup>23</sup>, el clientelismo y la violencia, no se ve necesariamente reflejada en la gestión. Ha habido experiencias interesantes de renovación de los estilos de manejo de los asuntos públicos en varias ciudades del país. Sin embargo, persisten formas tradicionales de actuación pública, en las cuales las presiones clientelistas juegan un rol central en la toma de decisiones y en el manejo de los recursos. La lucha por la distribución milimétrica de los presupuestos, en fun-

ción de intereses partidistas, sigue siendo la nota dominante. No obstante, se advierten avances en materia de transparencia de la gestión, gracias a la aplicación de controles institucionales y ciudadanos, introducidos por la Constitución de 1991 y sus desarrollos legislativos. Con todo, los índices de corrupción no han descendido sustancialmente, como lo muestran los estudios de Transparencia Internacional<sup>24</sup>.

En cuanto a las instancias de participación ciudadana en la gestión municipal (consejos de planeación, consejos de juventud, veedurías ciudadanas, juntas de educación, comités de participación en salud, etc.), la mayoría de ellas operan en un buen número de municipios, aunque su funcionamiento no ha estado exento de problemas, como lo muestra el estudio reciente de Velásquez y González. Hay dificultades de orden normativo (dispersión de mecanismos, fetichismo jurídico, reglamentación excesiva), cultural (motivaciones utilitarias, conductas ligadas a intereses particulares, caudillismo y personalismo en el ejercicio del liderazgo, bajo nivel de interés por los asuntos públicos en la mayoría de la población, autoritarismo y clientelismo como formas de relación entre la dirigencia política y la población), sociales (crecientes niveles de pobreza y exclusión social, baja densidad del tejido social, competencia desleal y lucha por micropoderes entre los dirigentes sociales) y políticas (conflicto armado, fracturas entre líderes sociales y políticos, resistencia de autoridades locales a poner en marcha los canales y mecanismos de participación o, una vez creados, interés en manipularlos y controlar su funcionamiento). No obstante, es necesario reconocer experiencias exitosas y avances en lo que respecta a la movilización ciudadana y a las nuevas relaciones, que se han ido labrando entre las autoridades territoriales y la población.

## **DESCENTRALIZACION Y CONFLICTO ARMADO**

Un factor que ha incidido negativamente en los resultados de la descentralización, tanto en materia de prestación de servicios como de ejercicio de la participación ciudadana, ha sido el conflicto armado que vive el país desde hace varias décadas. Desde finales de 1986 hasta 1992, fueron asesinados cerca de 200 dirigentes políticos, entre concejales, alcaldes, diputados y candidatos a ejercer cargos de representación en los municipios. De ahí en adelante, las autoridades locales han sido víctimas de amenazas y asesinatos a lo largo y ancho del país. En junio de 1996, fueron asesinados el Gobernador del Caquetá, un alcalde de la Unión Patriótica, movimiento cuya dirigencia había sido prácticamente exterminada a comienzos de la década del ochenta, y dos concejales. Por esa misma época, había siete alcaldes secuestrados y 500 amenazados. En 2000 fueron asesinados 15 alcaldes en Colombia, más de uno por mes en promedio. Esa tendencia no se ha modificado hasta la fecha. Entre 1998 y 2002, según reportes de la Federación Colombiana de Municipios, fueron secuestrados 17 alcaldes, amenazados 554 y asesinados 54. 300 alcaldes despachan fuera de su municipio, por efecto de las amenazas que reciben. Entre 1996 y 2002 fueron asesinados 166 concejales del país, según informe de la Federación Nacional de Concejales.

No es ésta la única dimensión de la relación entre conflicto y descentralización. La guerra constituye hoy un escenario global de la descentralización y la participación, que cada vez la afecta con mayor contundencia. En los últimos años, y de manera particular durante las negociaciones de paz entre 1999 y 2002, el control militar se convirtió en un factor estratégico de la confrontación, máxime con el crecimiento rápido de los grupos paramilitares, que comenzaron a disputarle el control territorial a

la guerrilla en varias regiones del país. La presencia guerrillera copaba en Colombia, en 1981, el 27.1% de los municipios; en 1991, el 43% y en 1994, el 56%. En 2002, esa cifra podría ubicarse en cerca del 70%. Actualmente, se observa un repliegue de la guerrilla y es muy posible que esa cobertura haya disminuido levemente, lo que no significa la desaparición de la inestabilidad en muchas zonas del país.

El impacto del enfrentamiento sobre los municipios se aprecia a través del número de poblaciones atacadas por los grupos armados, así como por las amenazas que pesan sobre las autoridades locales y los dirigentes populares. Este último aspecto es probablemente uno de los más visibles actualmente. La población civil, con el pretexto de que colabora con alguno de los bandos, sufre amenazas, es expulsada de sus tierras y es objeto de asesinatos y masacres. Los líderes sociales y políticos en los municipios han tenido que invisibilizarse y actuar casi clandestinamente, para evitar convertirse en víctimas del conflicto. En tal sentido, el conflicto armado, además de generar incalculables costos en vidas y costos económicos, frenando la inversión social y reduciendo la oferta de servicios, ha interpuesto enormes barreras a la participación ciudadana.

No obstante, el conflicto también ha sido una oportunidad para establecer vínculos más estrechos entre la población y sus autoridades locales y departamentales, en la mira de crear y fortalecer movimientos de resistencia contra la violencia y por la paz. En varias regiones del país, especialmente en municipios indígenas, se ha observado una muy importante movilización de la ciudadanía y sus organizaciones, para defender su territorio de la acción de los actores armados y construir movimientos de paz. En departamentos, como Antioquia y Tolima, y en

municipios, como Tarso, Aguachica y Mogotes, para mencionar solamente algunos, se han desarrollado iniciativas a favor de la paz, a través de asambleas constituyentes departamentales y municipales, que no sólo han permitido unificar esfuerzos para construir territorios de paz, sino que han sido plataformas para adelantar planes y proyectos de desarrollo, en beneficio de la población.

#### UNA MIRADA FINAL

Desde el punto de vista del diseño del proceso, es claro que la descentralización en Colombia, habiendo sido una de las reformas más audaces, no sólo en el país sino en el concierto latinoamericano, pasa por un momento difícil, que impide su consolidación. Las políticas gubernamentales, el déficit fiscal nacional, la pobreza creciente de los colombianos, el conflicto armado y las presiones de los organismos multilaterales sobre el gobierno nacional amenazan contra su estabilidad y abren la puerta a un proceso de involución, que parece haberse iniciado hace un par de años.

Ese trance difícil contrasta con los resultados arrojados por el proceso, en estas dos décadas que lleva operando, los cuales, si bien no son los mejores, señalan cambios importantes en materia social. Ciertamente, falta mucho por hacer en educación, salud, agua potable y saneamiento básico, vivienda, atención a grupos desprotegidos, seguridad alimentaria. Pero los logros obtenidos, hasta el presente, no pueden ser despreciados. Constituyen un acumulado que puede perderse si la descentralización retrocede, como parece estar ocurriendo.

El panorama no es el mejor. Hace unos años, los colombianos creíamos firmemente que se trataba de un proceso irreversible, que ellos mismos defenderían si se encontrase amenazado. Hoy día, esa convicción no es tan fuerte; por el contrario, las señales de retroceso son cada vez más visibles, así el gobierno siga predicando que le apuesta a un fortalecimiento de la descentralización. Es un discurso cosmético y vacío que contrasta con los hechos. Y estos últimos son los que valen. ●

#### NOTAS

- 1 "En un buen número de países de América Latina la descentralización surgió como parte de las políticas de ajuste estructural aplicadas a comienzos de la década del 80 con el objeto de reducir el alto déficit público mediante el ahorro interno, asegurar el equilibrio fiscal e implantar por ahí derecho un nuevo modelo de desarrollo centrado en el mercado, que sustituyera el modelo estadocéntrico dominante desde la segunda posguerra y hasta finales de la década del 70".
- 2 A fines de la década del 50, los partidos liberal y conservador firmaron un pacto de alternación en el poder y de distribución por mitades de los tres poderes públicos durante 16 años (1958-1974), como medida para acabar con la violencia política y crear las condiciones políticas, económicas y sociales para continuar el proyecto modernizador que se había iniciado en la década del 30. El pacto fue ratificado por los colombianos mediante un plebiscito celebrado en diciembre de 1957.

- 3 Autonomía relativa, en tanto Colombia ha sido desde finales del siglo 19 una república unitaria.
- 4 Como lo señala Arocena, "el último ensayo de universalismo comenzó al terminar la Segunda Guerra Mundial. Los términos crecimiento, desarrollo, industrialización, modernización, fueron expresiones de una fe renovada en el progreso universal. Toda la humanidad debía cambiar hacia un mundo nuevo donde reinaría la justicia, la libertad, la felicidad, la calidad de la vida. Hoy, al final del siglo, nos encontramos en un mundo muy alejado de esos ideales" (AROCENA, José, *El Desarrollo Local, un desafío contemporáneo*, Caracas, CLAEH, Nueva Sociedad, 1995, p. 9).
- 5 Es la tesis, ampliamente compartida, de Jaime Castro en su libro *Descentralizar para pacificar* (Bogotá, Planeta, 1998).
- 6 VELASQUEZ, Fabio y GONZALEZ, Esperanza, *¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia?*, Bogotá, Fundación Corona, 2003.

- 7 LORDELLO DE MELLO, Diogo, "Modernización de los gobiernos locales en América Latina", en *Revista Interamericana de Planificación*, Vol XVIII, No. 66, pp. 185-202.
- 8 La consigna de democratizar el régimen político venía siendo planteada por dirigentes cívicos, por sectores de izquierda y por los grupos guerrilleros que habían aceptado en 1985 dialogar con el gobierno sobre los problemas de la paz y el desarrollo del país.
- 9 No sobra recordar que el programa bandera del Gobierno de César Gaviria (1990-1994) en materia de descentralización fue el Programa de Desarrollo Institucional de los municipios (PDI), orientado a fortalecer la capacidad del aparato municipal en cerca de 600 municipios del país, a fin de incrementar sus niveles de eficiencia en el uso de recursos y de eficacia en la ejecución de políticas públicas. El programa, financiado con recursos del Banco Mundial, intentó introducir el lenguaje de la administración privada en el manejo de los asuntos públicos (el Alcalde como gerente, el municipio como empresa, la población como usuaria de servicios).
- 10 Hubo pronunciamientos en contra de estas reformas por parte de los sindicatos de la educación y de la salud, de algunos sectores académicos y de las ONG y de una fracción minoritaria de los partidos políticos. Paradójicamente, la Federación de Municipios y la Conferencia de Gobernadores rápidamente negociaron la reforma con el Ministro de Hacienda aceptando el recorte en las transferencias.
- 11 Los gobiernos municipales pasaron de un déficit de un billón de pesos (300 millones de euros) a comienzos de 2001 a un superávit de 323.900 millones de pesos (100 millones de euros) en junio de 2002. En ese mismo lapso, el 75% de los municipios aumentó su calificación de desempeño fiscal ante el Departamento Nacional de Planeación (El Tiempo, enero 13 de 2004, página 1-6).
- 12 VELASQUEZ, Fabio, "El ordenamiento territorial: promesa incumplida", en *Revista Foro*, No 46, Diciembre de 2002-Enero de 2003, Bogotá, pp. 45-57.
- 13 La ley 715 de 2001, aprobada unos meses antes de finalizar el mandato del Presidente Pastrana se acoge a ese espíritu: los municipios asumen el papel de ejecutores de decisiones que toman los departamentos y, sobre todo, el gobierno nacional, especialmente en materia de educación y salud.
- 14 Lo que sigue se basa en los resultados de dicho estudio y en VELASQUEZ, Fabio, "Ordenamiento Territorial y Descentralización: un paso adelante, dos atrás", en *Revista Foro* No 41, julio de 2001, Bogotá, pp. 36-52.
- 15 SANCHEZ, Fabio y NUÑEZ, Jairo, "Descentralización, pobreza y acceso a los servicios sociales. ¿Quién se benefició del gasto público en los 90?", en *Coyuntura Social*, No 20, Mayo de 1999, Fedesarrollo, Bogotá.
- 16 Estudio sobre 766 municipios, realizado en 1998.
- 17 SANCHEZ, Fabio y NUÑEZ, Jairo, art. cit., p. 173.
- 18 ZAPATA, Juan Gonzalo, "Modernización y regulación del sector de agua potable y saneamiento básico; una cara más de la descentralización", en *Coyuntura Social*, No 20, Mayo de 1999, Fedesarrollo, Bogotá.
- 19 SANCHEZ, Fabio y NUÑEZ, Jairo, art. cit., p. 174.
- 20 DNP, *Evaluación de la descentralización municipal en Colombia: balance de una década*, Tomo 1, Bogotá, 2000, p. 139.
- 21 Los resultados de las elecciones municipales y departamentales del 26 de Octubre de 2003 lo demuestran. De 30 gubernaciones, ocho fueron ganadas por movimientos y partidos distintos a los tradicionales liberal y conservador.
- 22 Las tasas de abstención en las elecciones locales se mantienen alrededor del 50%.
- 23 Ver VELASQUEZ, Fabio y GONZALEZ, Esperanza, *op. cit.*

## BIBLIOGRAFÍA

- AROCENA, José (1995), *El Desarrollo Local, un desafío contemporáneo*, Caracas, CLAEH, Nueva Sociedad.
- DNP (2000), *Evaluación de la descentralización municipal en Colombia: balance de una década*, Tomo 1, Bogotá, Departamento Nacional de Planeación.
- LORDELLO DE MELLO, Diogo (1984), "Modernización de los gobiernos locales en América Latina", en *Revista Interamericana de Planificación*, Vol XVIII, No. 66, pp. 185-202.
- SANCHEZ, Fabio y NUÑEZ, Jairo (1999), "Descentralización, pobreza y acceso a los servicios sociales. ¿Quién se benefició del gasto público en los 90?", en *Coyuntura Social*, No 20, Bogotá, pp. 165-192.
- VELASQUEZ, Fabio (2001), "Ordenamiento Territorial y Descentralización: un paso adelante, dos atrás", en *Revista Foro* No 41, Bogotá, pp. 36-52.
- VELASQUEZ, Fabio (2002), "El ordenamiento territorial: promesa incumplida", en *Revista Foro*, No 46, Bogotá, pp. 45-57.
- VELASQUEZ, Fabio y GONZALEZ, Esperanza (2003), *¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia?*, Bogotá, Fundación Corona, 430 páginas.
- ZAPATA, Juan Gonzalo (1999), "Modernización y regulación del sector de agua potable y saneamiento básico; una cara más de la descentralización", en *Coyuntura Social*, No 20, Bogotá, pp. 193-214.