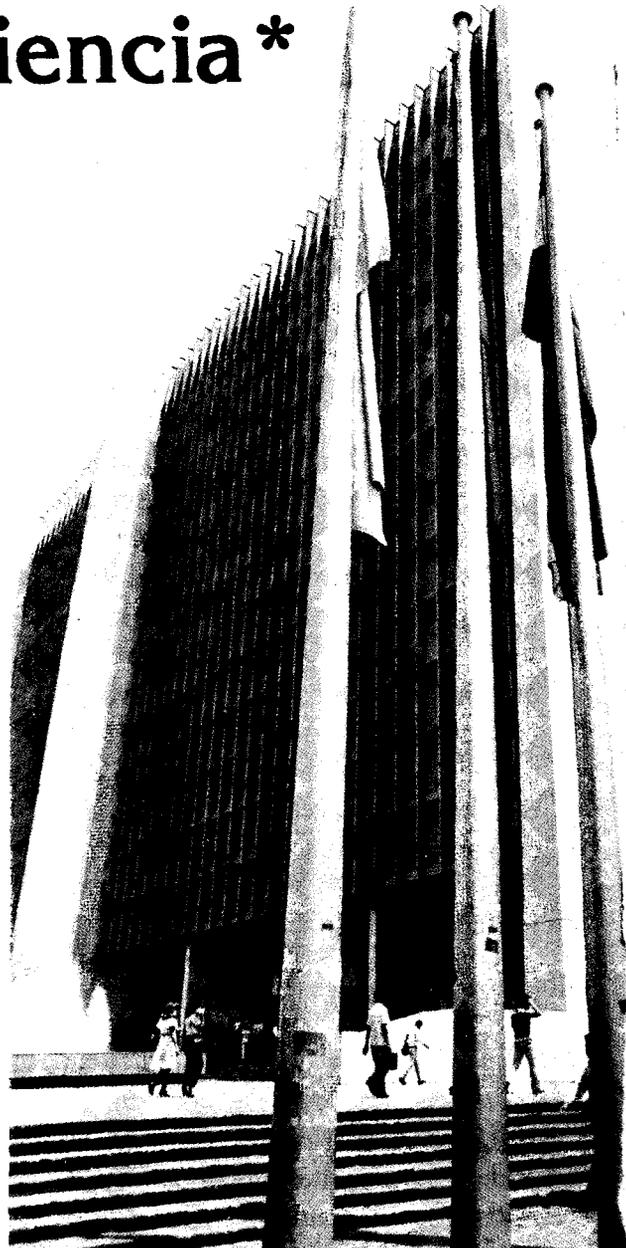


El debate en torno a la descentralización en Colombia: Lecciones de la experiencia*

FRANCISCO URIBE ECHEVARRIA

El fortalecimiento de los gobiernos locales es un vasto componente fundamental de una amplia estrategia para la modernización del Estado y avanzar hacia una sociedad más igualitaria. La naturaleza de estos cambios y de su incidencia en el futuro del cuerpo de la nación es discutida abajo. El autor es *Senior Lecturer* en Desarrollo y Planeación Urbana y Regional, del Instituto de Estudios Sociales, de La Haya; contribuyó al establecimiento del CIDER de Bogotá como jefe de equipo al servicio del ministerio holandés para el desarrollo y la cooperación.

Cali, Centro Administrativo Municipal, CAM.



* Tomado de: *Planning and Administration*, Vol. 12, No. 2. Autumn 1985. Latin American Special. IULA, The Hague, pp. 9-21

INTRODUCCION: América Latina tiene una larga historia de tentativas para reformar los gobiernos locales, y ciertamente, Colombia no ha sido una excepción. La necesidad de adaptar su administración a las nuevas demandas del moderno desarrollo fue percibida hace ya bastante tiempo, y ha permanecido dentro de la agenda política de la nación desde entonces (Fraser 72). Pero, hasta fechas más recientes, poco ha sido llevado a la práctica, y los gobiernos locales aún subsisten tal como fueron organizados al final de la pasada centuria (Siglo XIX). De este modo los numerosos proyectos elaborados en el pasado, algunos solicitados por las autoridades y otros voluntariamente por políticos y expertos, no han producido más que modificaciones marginales (Botero 82). Algunas nuevas iniciativas parecen haber hecho mejores progresos. Y este es un logro destacable. Pero más importante aún ello representa un cambio hacia un acercamiento que encare la verdadera naturaleza del problema. Hay indicios de que la revitalización de las instituciones locales está siendo, de manera creciente, asumida de cara a la solución de problemas socioeconómicos y sociopolíticos, como lo evidencia el énfasis sobre la elección popular de los alcaldes, la modificación del estatuto de los partidos políticos y la reorganización de muchos importantes servicios públicos, a escala nacional.

No es en verdad fácil predecir qué podrá suceder. No existen garantías de que estos procesos transcurran por medios

legalmente institucionalizados o que no sufran en su camino el efecto de distorsiones. Sobre todo no hay seguridad de que en ausencia de otras igualmente importantes medidas en otros sectores claves, ellas produzcan los resultados esperados. De cualquier modo una corriente renovadora está desarrollándose, y lo que es más importante de forma prometedora. Muchas personas y entidades están contribuyendo a estos logros, al punto que me sería imposible expresar mis reconocimientos aquí. El CIDER (Centro Interdisciplinario de Estudios Regionales de la Universidad de los Andes), puede, no obstante, reclamar para sí una importante contribución.

Su mención se hace necesaria porque muchas de las ideas expuestas en este documento se originaron y plasmaron en el decurso de mis relaciones con el Centro a lo largo de los últimos seis años. De manera más precisa, desearía subrayar dos puntos focales aquí abordados: El primero es un intento de comprensión a la carencia de acciones en el pasado, y el segundo intenta tratar el diseño de consecuencias políticas surgidas a partir de la interpretación del punto primero.

No hay una explicación sencilla, simple, ni sería aceptada universalmente, en torno a los magros resultados plasmados en el pasado. Sin embargo, la búsqueda de aproximaciones y explicaciones más eficientes ha de partir de allí. La misma interpretación es un paso necesario en el proceso de aprendi-

zaje representado por todos los esfuerzos de carácter reformista. Cuando ésto se ha logrado, tal es el propósito de la primera sección del presente escrito, resulta evidente que ni la pobreza de los proyectos ni la incapacidad política son una explicación aceptable. Justamente han habido muy buenas intenciones y, en general, con ciertas diferencias en los propósitos y en el grado de compromiso, los grupos políticamente más importantes son conscientes de los costos sociales comprometidos en la opción de "no hacer nada" (López Michelsen, 1977). Pero, desafortunadamente, los términos en los cuales se ha planteado el debate llevan fatalmente a la inoperancia y al estancamiento. Básicamente la cosa se reduce al problema de la eficiencia administrativa y a estrechos cálculos electorales, fracasando en la obtención de resultados por tal dificultad en la comprensión del asunto. Desde el punto de vista de los intereses del Centro se enfatiza en los fracasos y traspies de las administraciones locales, mientras que las regiones rechazan los dañinos efectos del centralismo (Fraser, 1979; Jaramillo, 1982; Martínez, 1971). En este terreno, la discusión se convierte en un perenne círculo vicioso y la verdadera naturaleza de la cuestión se ve imposibilitada de reconocimiento.

Un argumento central en este documento precisa que la poca importancia de los gobiernos locales así como las tendencias hacia la centralización, son a la vez, consecuencias de las características propias a la evolución económica y



sociopolítica del país. Si esta tesis, discutida en la segunda parte, es aceptada, reducir el problema a la configuración del sector público es una salida desafortunada (Cepeda, 1982).

Captar cómo un modelo administrativo evidencia notorias diferencias y los elementos críticos que influyen las realizaciones de las administraciones locales tiene que ver con el compromiso de éstos en patrones de desarrollo socioeconómicos desiguales y la organización institucional que emerge de allí y los hace factibles. Preferible a la concepción de una automática consecuencia de la reforma administrativa, la descentralización debe ser captada como un componente de una vasta estrategia dirigida a alcanzar una sociedad más igualitaria. Esta misma concepción parece haberse iniciado en los años recientes bajo la terca determinación del Presidente actual; de allí el progreso hecho en las soluciones "descentralistas", las cuales han sido anheladas a través de mucho tiempo. Para alcanzar estos objetivos sin embargo se requiere un proceso preferiblemente costoso, dificultoso y lento, que demandará la aplicación de una gama compleja de políticas cuya coordinación es vital. La naturaleza y requerimientos de estas políticas serán exploradas en la tercera parte.

I. Las causas del estancamiento: Una interpretación

Cualquier revisión del pasado, o en un menor sentido, el observar los términos corrientes del debate acerca de la descentralización en Colombia, revela una circularidad fundamental en los argumentos usados por los sectores en contienda. Todos ellos están, o parecen estar, en desacuerdo con el presente estado de cosas. Pero más allá del aparente consenso coexisten percepciones del problema bien diferentes, las cuales emergen e interfieren en el momento de tomar una acción positiva.

También todo un conjunto complejo de factores que son culpables del proceso de deterioro de las administraciones locales en Colombia son subsumidas en un argumento global: estos factores se han producido en virtud del excesivo "centralismo" practicado por el Gobierno nacional. Colocado en estos términos, el asunto tiene una solución teórica fácil, la devolución de los recursos y una consiguiente reforma de orden administrativo. En esta línea de acción la proclama en favor de la descentralización es sustentada sobre la base de sus ventajas teóricas y con una cuidadosa argumentación se prueba que así se generaría una elevada eficiencia pública y altos niveles de participación social. Argumentos en tal dirección son bien conocidos y no es necesario repetirlos aquí (Fraser, 1978; Syro Giraldo, 1974). Apoyadas en la inexpugnabilidad de su teoría los municipalistas concentran sus

esfuerzos en la proposición de modelos concretos, y discuten en torno a las ventajas y desventajas correspondientes (Botero, 1982). En teoría, sus argumentos son correctos, pero el verdadero valor de la descentralización para lograr la eficiencia y la participación dependen de un conjunto de factores y criterios, tales como: (Uribe-Echevarría, 1982 a)

- a. Una reforma administrativa es condición suficiente para que los gobiernos locales respondan eficazmente a un crecimiento del rango de sus responsabilidades;
- b. Haciéndolos responsables por el desarrollo local, vigilados por las respectivas comunidades es posible movilizar la energía social y producir, de este modo, un nuevo camino que permita la corrección de las presentes distorsiones.
- c. Existe un elevado potencial para la participación comunitaria en el nivel local, la cual puede fácilmente jugar un rol crítico basado en las presuposiciones anteriores.
- d. Existen en la actualidad formas eficientes para coordinar las decisiones y actividades una vez el esfuerzo descentralizador esté en marcha.

Quienes se han opuesto y han bloqueado estas reformas no han dado hasta ahora argumentos u objeciones de tipo teórico. Principalmente atacan el grado en el que estas asunciones se ven realizadas. Los administradores públicos cuestionan la realidad de la presuposición que postula que los cuer-

pos locales pueden elevarse hasta hacer un uso positivo de un elevado nivel de autonomía, y, una gran porción de los recursos cedidos por la nación (Botero, 1982; Fraser, 1972). Los planificadores dudan que la relevancia de las áreas locales como una política esté basada en entidades que en todo caso requieren un alto grado de integración, y justamente señalan las crecientes presiones en pro de la coordinación. (Cárdenas, 1978). Los políticos temen la pérdida del control y coordinación que es aún posible hoy cuando los alcaldes son esencialmente representantes del gobierno central. Ellos no cuestionan, al menos abiertamente, lo deseable de la autonomía política local en gran escala, pero erigen el grado de incapacidad de estas instituciones políticas para avanzar y proveer una forma alternativa de orden social estable. Ciertos académicos discuten la conveniencia de un amplio grado de participación ciudadana cuando las prácticas políticas están siendo dominadas por relaciones clientelistas y las organizaciones populares son escasas y débiles (Fraser, 1972). En resumen los contrapuestos puntos de vista no cuestionan la conveniencia de la descentralización; discuten entonces acerca de su factibilidad y/o su conveniencia en las pasadas y presentes circunstancias.

Ellos refutan la extensión en la cual una alternativa real vendrá tal como ha sido predicha o al contrario si de esto resultará una pérdida severa de eficiencia y en una explosión de peligrosos conflictos políticos.

La mayoría de los argumentos acerca de la descentralización o mejores reformas propuestas no convencen ni satisfacen las dudas porque éstas se refieren a los obstáculos abjetivos que tales modelos pueden de hecho afrontar. Para estos críticos y al contrario de la opinión de los descentralistas, la centralización ha sido más una consecuencia que una causa del deterioro de los gobiernos locales. De allí que difícilmente la descentralización pueda resolver sus problemas. De hecho lo que pueda pasar es que los haga más peligrosos.

¿Están estas dudas justificadas? ¿O son sólo un reflejo de los intereses egoístas de los poderosos o ricos deseosos de proteger sus privilegios de riqueza y poder? Es la tentación de simplificar el problema en estos términos y describirlos solamente como un conflicto de intereses y en últimas como una confrontación ideológica. Ciertamente, ambos elementos juegan aquí un papel, pero sería equivocado minimizar los obstáculos operativos a los cuales un proceso descentralista tiene que hacerle frente. De la misma manera, sería también equivocado suponer que los "municipalistas" están siempre guiados por las aspiraciones democráticas en torno a una sociedad igualitaria. De hecho, como una historia de las iniciativas legislativas lo puede probar el oportunismo político a menudo ha sido una poderosa fuerza de promoción municipalista. Pero la circularidad del problema es más un reflejo del debate que una realidad. La administración local ineficaz y

la centralización no están ligadas por una relación de causa-efecto. Pensamos más bien que ellas han interactuado históricamente reforzándose mutuamente de una forma intrincada en la cual ambas son consecuencias de las características específicas que ha adoptado el proceso de desarrollo del país. La evolución de la sociedad colombiana ha sido determinada por una transformación económica que ha engendrado disparidades sociales significativas dentro de una clara estructura espacial. Un pequeño número de áreas nucleares han progresado rápidamente y se han beneficiado de una desigual distribución de los recursos. En consecuencia la abrumadora mayoría de las comunidades locales permanecen a la zaga y sus administraciones reflejan este hecho básico.

Al mismo tiempo este proceso, protegido por la monopolización del poder político, se construyó dentro de una inconsistente doctrina de "centralización política y descentralización administrativa" impuesta por Núñez en la Constitución de 1886. La imposibilidad de una administración efectivamente descentralizada bajo un régimen de centralización política fue posteriormente acentuada por el acuerdo que constituyó el Frente Nacional en 1957, el cual determinó la estructura política del país hasta hace muy poco. El principio de una inicial igualdad entre los partidos y luego una repartición proporcional en la burocracia del Estado les dio a estos un absoluto control sobre las decisiones públicas. El precio, no

obstante, fue la politización del aparato público el cual se convirtió en el principal sustento de ambos partidos. Esto los eximió de la difícil tarea de construir sus propias estructuras partidistas, pero, al mismo tiempo los hizo excesivamente dependientes. La administración territorial —departamentos y municipios— siendo el escalón directo en lo tocante a los asuntos electorales se convirtió en el lugar privilegiado de movilización y de control político (1).

El expresidente López Michelsen pensaba esto cuando afirmó: "la centralización política ha sufrido una transformación radical y perniciosa. Los servicios públicos a cargo de los departamentos y municipios se han deteriorado porque los institutos que los proveen se han convertido en un botín político" (López Michelsen, 1978). Difícilmente esto puede interpretarse sin embargo como una simple distorsión resultante de una defectuosa institucionalización o como simples prácticas corruptas. De hecho es la natural consecuencia de la solución adoptada, consciente o inconscientemente, encaminada a lograr un orden político compatible con la naturaleza del desarrollo socioeconómico que el país ha vivido. Una última salvedad debe hacerse: no obstante lo corto-placista de esta solución quizás ella haya salvado a la sociedad

1. Esta es una faceta del problema que bajo el nombre de politización ha atraído la atención de muchos analistas. Entre otros: Festehausen 74. Castro 79, Cepeda 82; Botero 82; Jaramillo 82; Uribe-Echevarría 82 B; Santa 72; Belandia 70, etc.

colombiana de los traumáticos efectos de un régimen más abiertamente represivo.

El debate acerca de la descentralización no puede ser restringido al reino de la organización del sector público, pues involucra nada más y nada menos que la determinación para buscar una sociedad más igualitaria, incluyendo un mejor acceso a los frutos del desarrollo económico y un fuerte grado de participación en las decisiones sociales que construyen el poder, las cuales van de la mano. Esta transformación es sin duda la dificultad primordial y debe ser enfrentada de cerca para desmontar los problemas prácticos y los peligros políticos involucrados, porque las estructuras económicas vigentes y la organización política del Estado que la sustenta son, y serán, factores restrictivos. Ellos han debilitado el desarrollo de los recursos técnicos y las instituciones políticas, que son cruciales para hacer una descentralización efectiva y verdaderamente representativa. La incapacidad aparente para concretar los muchos, y en ocasiones hasta convincentes, proyectos discutidos en el país son una consecuencia de este dilema. Haremos en la segunda parte un intento de aproximación para comprobar esta tesis como explicativa de la actuación de los gobiernos y administraciones locales.

2. La actuación de los gobiernos locales

2.1. La comprensión de la dimensión central del problema.

Actualmente parece existir un consenso global en el sentido de que los gobiernos locales no están jugando un papel significativo en la vida social, económica y política de la nación. Un conjunto de estudios ha demostrado en efecto, que ellos sufren gran número de problemas, y que las entidades nacionales han venido sustituyéndolos en gran número de sus funciones (López Michelsen 77, Castro 79, Vidal Perdomo 77; Rojas y Piñeros 78, etc.). Las dimensiones de fondo de estos problemas son conocidas. Los gobiernos locales carecen de capacidad técnica y de motivación política para proponer objetivos relevantes a sus respectivas comunidades. Escasamente representativos y con pocos canales de comunicación con las gentes difícilmente pueden aspirar a obtener un liderazgo local. (Castro 79; Cepeda 82; Cider 81).

Pésimamente organizadas y sobrecargadas de personal no calificado, sujeto éste a los cambiantes caprichos de los alcaldes y autoridades ejecutivas, los gobiernos locales encuentran cada vez mayores dificultades para tomar iniciativas independientes. La escasez de los recursos agrava esta parálisis, pero es obvio que también es una consecuencia parcial de la misma. (Kalnings 76, Festelhausen 76, Cider 81; Essap 77). Debido a sus pobres relaciones con su comunidad y a su incapacidad técnica y financiera para solucionar problemas locales, la institución ha devenido fundamentalmente en intermediaria. Se ha "especializado" en lograr que las entidades nacionales atiendan las deman-

das locales. (Cider 81; Castro 79). Una tarea en la cual sólo algunas de ellas logran éxitos.

Su participación en el suministro de los servicios públicos es un buen índice de estos problemas. Los resultados de una serie de casos estudiados en base a distintas categorías de municipalidades, dirigidos por el CIDER en 1981, y referidos en el cuadro 1, demuestran claramente su reducida esfera de acción. En efecto, los servicios prestados por las entidades locales, se limitan, en la mayoría de los casos, al mantenimiento de las vías, mataderos, plazas de mercado y recolección de basura. Todos los asuntos de importancia, especialmente aquellos que tienen un gran impacto en el desarrollo futuro, son suministrados por entidades no locales. Si miramos en el cuadro las referencias a la educación y a la salud, en la mayoría de las veces puede uno estar tentado a confundir estos servicios como funciones locales. Los administradores municipales participan primordialmente como intermediarios teóricos que transfieren recursos nacionales asignados a ellos y no tienen una participación en la elaboración de las decisiones en estos campos. Más aún, aunque la participación de las entidades locales es muy reducida en el suministro de servicios locales, la presión, hacia una mayor contribución de fuentes no locales continúa. La investigación mencionada encontró en muchos casos que había negociaciones para transferir servicios locales existentes a instituciones departamentales y nacionales (CIDER 81).

Hay sin embargo notorias diferencias entre las distintas clases de gobiernos locales. Mientras las grandes ciudades proveen una amplia gama de servicios, las administraciones rurales locales ofrecen sólo unos pocos, generalmente los menos importantes.

Es sorprendente además, que existan también diferencias dentro de cada categoría. Buga y Tuluá en el grupo intermedio, y Garzón en el grupo de los pequeños municipios muestran mejores realizaciones que las grandes ciudades, incluso. Un cuadro muy similar resulta si consideramos otros indicadores, tales como la calidad y el grado de la cobertura (Rojas y Piñeros 78). Ha sido reconocido, por lo tanto, que aunque la mayoría de las administraciones locales enfrentan agudos problemas, algunas de ellas parecen ser mejor manejadas que otras. Sin sorpresa vemos que las más exitosas de ellas están localizadas en áreas donde un proceso de desarrollo económico se ha dado y/o está tomando lugar. El nítido enlace entre el tamaño y las realizaciones es un reflejo de la misma clase, puesto que las poblaciones tienden a concentrarse en estas áreas. Este es claramente el caso de las áreas metropolitanas, pero también rige para establecer las diferencias entre las ciudades intermedias, pequeñas, y las áreas rurales. El mismo racionamiento parece tener validez en la diferenciación intergrupo donde los municipios localizados en las áreas más prósperas o menos recién surgidos exhiben mejores resultados.

La situación de las rentas municipales

CUADRO No. 1

AREA MUNICIPAL	Vías Urbanas	Parques	Energía	Alumbrado Público	Acueducto	Alcantarillado	Teléfonos	Escuelas de Primaria	Salud	Mataderos	Plazas de Mercado	Ferias	Recolección basuras	Total No. de Servicios
Grandes ciudades														
Medellín	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	13
Barranquilla	X	X			X	X	X	X	X	X	X	X	X	11
Ciudades intermedias														
Bucaramanga	X	X					X	X	X	X	X	X	X	9
Montería	X	X					X	X	X	X	X		X	8
Sogamoso	X	X			X			X	X	X	X	X		8
Buga	X	X			X			X	X	X	X	X	X	9
Tuluá	X	X		X	X			X	X	X	X		X	9
Pasto	X	X						X	X	X	X	X	X	8
Valledupar	X	X						X	X	X	X	X	X	8
Ciudades pequeñas														
Girardot	X	X					X	X	X	X	X		X	8
Ipiales	X	X					X	X	X	X	X		X	8
Chiquinquirá	X	X						X	X	X	X		X	7
San Gil	X	X						X	X	X	X		X	7
Garzón	X	X			X	X	X	X	X	X	X	X	X	11
Áreas rurales														
San Pedro		X						X	X	X			X	5
Tibasosa		X						X	X		X		X	5
Bojaya		X						X	X				X	4
Aldana		X						X	X				X	4

1/ Los gobiernos locales contribuyen a una pequeña parte de los gastos.

X= Servicios suministrados por las agencias locales.

Fuente: CIDER-COMFECAMARAS. "Fortalecimientos de los gobiernos locales". Diagnóstico de los problemas municipales en Colombia. Docs. No. 15, Bogotá, 1981.

evidencia un cuadro similar.

Aunque ha habido una declinación general la caída ha afectado proporcionalmente más a los pequeños municipios. Entre 1960 y 1976 su porción de los recursos públicos decreció del 20.6% al 12.8%. Pensamos que esta es una pequeña porción si la comparamos con las naciones desarrolladas (cuyo rango oscila del 25 al 38%) y aún es más pequeña que en muchos otros países latinoamericanos. El acceso al crédito, sin embargo, ha sido más impactado descendiendo del 22% en 1973 al 8,6% en los años subsiguientes (BIRD WIESNER 1972). El proceso ha sido acompañado de una drástica redistribución de la participación correspondiente a las diferentes categorías de municipios. Entre 1967 y 1979, las principales 3 ciudades incrementaron su porción de los recursos públicos desde el 53,4 al 71,5% mientras que la participación de las ciudades intermedias decayó del 16.1% al 13.7% y las más pequeñas descendieron del 30.7% al 14,8%.

La disposición per cápita de los recursos ha experimentado los correspondientes cambios. Como se evidencia en el cuadro No. 2, las grandes áreas metropolitanas tienen seis veces más ingreso por habitante, que las ciudades pequeñas, y dos veces más que las intermedias. Estas, a su vez, gozan de ingresos tres veces más altos que las pequeñas.

Un intento de explicación de la situación local debe, en consecuencia, ser capaz de dar cuenta simultáneamente

del curso descendente y de las diferencias observadas en la cotejación entre las distintas localidades. La principal argumentación expuesta en este documento señala que el curso de la situación prevaleciente en las administraciones puede ser comprendido en función de una mixtura de tres elementos generales: La degradación general es una consecuencia de un conjunto de deficiencias de la estructura institucional de la actual organización regional o municipal, que las afecta en su conjunto. La diferencia en los logros se deriva de un proceso de desarrollo reflejado en una desigual distribución de los beneficios y en una capacidad diferenciada para cubrir las consecuencias de la presente organización y práctica política. El complejo proceso de interacción de estos patrones será explorado en la siguiente sección.

2.2. La interacción entre los problemas estructurales, el desarrollo desigual y la organización y las prácticas políticas.

2.2.1. Problemas estructurales.

El gobierno local en Colombia exhibe una serie de anomalías y deficiencias estructurales que se derivan de la originaria formulación establecida en la legislación adoptada en 1886. Ulteriores modificaciones han sido más bien fragmentarias y han contribuido poco menos que a aumentar la confusión. Entre estas deficiencias tal vez las más

CUADRO No. 2

RECURSOS MUNICIPALES PER CAPITA.

	(1979) % Población	% Recursos	Proporción de recursos/habitantes
Tres grandes ciudades	35	71.5	6
Ciudades intermedias	15	13.7	3
Pequeñas ciudades	50	14.8	1

Fuente: Byrd Wiesner 82, Cuadro No. XII-6.



Agua Blanca. Barrio "El Vergel".

importantes son, probablemente, la falta de integración de la administración local con sus propias comunidades y los más elevados niveles de la administración estatal; la debilidad en la representatividad y la autoridad de su jefe ejecutivo (el Alcalde); y los sistemas de control ineficientes.

El primero de estos elementos es una consecuencia de la carencia de lazos institucionales de las autoridades locales con los grupos de la comunidad y la existencia de vínculos decadentes con las mencionadas organizaciones. Esto se ha visto reforzado por la decisión política para organizar la acción social desde los niveles nacionales y retener, de este modo, el control de los recursos, programas y proyectos en dicho nivel. Las asociaciones de vecinos (juntas de acción comunal) están vinculadas al ministerio del interior (gobierno), y los programas multisectoriales de tipo social son organizados desde la propia Presidencia de la República. Las autoridades locales rara vez se enteran de la labor de estas instituciones pero no colaboran en ningún nivel oficial con ellas. Algunas notables excepciones han sido llevadas a cabo a través de acuerdos ad-hoc (2), demostrando, de paso, que esta labor es no sólo posible sino extremadamente eficaz. Un buen reflejo de esta desconexión entre la administración local y los niveles centrales es el hecho de que en el pasado nunca han participado o han sido hechas consultas de este tipo para la elabora-

2. Este es el caso de los exitosos programas realizados por la ciudad de Cali.

ción de los planes nacionales de desarrollo (Samper, 1981). Los canales de comunicación con las entidades del orden nacional, tan importantes bajo las actuales condiciones, son en extremo fragmentarios. (Morcillo, 68). En consecuencia, la planeación local es casi que imposible y la aplicación de políticas regionales por parte de las autoridades superiores a través de ellas, ofrece grandes dificultades (Uribe Echevarría 82a, Uribe Echevarría 82b).

La representatividad y la autoridad de los alcaldes es débil porque la doctrina de la descentralización política se efectuó a través de nombramientos hechos por los gobernadores de departamentos, quienes a su turno son designados por el Presidente de la República. Siendo políticamente responsable ante su superior jerárquico el alcalde enfrenta lealtades divididas y a duras penas se identifica a sí mismo con la comunidad. No puede siquiera sentir propiamente el representarlos a ellos. El liderazgo local es riesgoso y puede muchas veces implicar considerables peligros políticos si se lo toma en serio (CIDER 81). Adicionalmente, el segundo principio de la descentralización administrativa le otorga a los concejos locales el rol de corporación administrativa y los encarta con un gran número de funciones de manejo. Esta estructura dual no facilita en modo alguno las operaciones o el manejo municipal e implica transacciones o compromisos que a la larga preparan el terreno para empantamientos y conflictos. Una de las más

peligrosas consecuencias de esta dualidad es la subordinación de los sistemas de control interno respecto al Concejo; teniendo poder en materia de autorizaciones sobre todos los actos administrativos al tiempo que mantiene la competencia para evaluar los resultados de cualquier proyecto, el Concejo puede efectivamente bloquear las acciones del Ejecutivo si así lo determina (Rojas y Piñeros 78). Esta excesiva intromisión del Concejo en todos los actos administrativos crea dificultades enormes para una eficiente labor y se convierte a menudo en instrumento de presión política. Los actuales sistemas de control son un obstáculo a la administración eficaz, pero al mismo tiempo, no garantizan la existencia de un poder de fiscalización independiente. Si parciales soluciones en este campo se han intentado, una reestructuración global de la administración local no puede conducir a que este error se repita.

II. 2.1. Factores críticos: Desarrollo desigual y prácticas políticas.

Más allá de las grandes implicaciones de estas deficiencias estructurales, dos factores críticos han complicado las realizaciones de los gobiernos locales, jugando un doble papel que amplifica de un lado las debilidades y consecuencias de las instituciones locales, produciendo una capacidad diferenciada para conceptualizar las potenciales capacidades administrativas de éstas.

II. 2.1.1. Desarrollo social desigual.

El desarrollo social y económico experimentado por Colombia ha implicado el crecimiento de las desigualdades sociales. Si concebimos que una parte de la población ha hecho avances significativos, una minoría se ha beneficiado desproporcionadamente, mientras que la mayoría ha logrado sólo modestos progresos. Tal es el nítido modelo espacial que muestra una concentración de la riqueza en unas pocas áreas, y de allí resulta que las administraciones locales reflejan este proceso evidenciando diferencias en los recursos, organización y realizaciones. En estas áreas en las que el crecimiento económico ha tomado cuerpo y como resultado se incrementan los indicadores del desarrollo, las administraciones locales tienen al menos un manejo que les permite plasmar su capacidad potencial bajo las garantías de la estructura legal e institucional. En la misma medida utilizan instrumentos que las capacitan y les permiten modernizar su organización, o al menos están en el proceso de llevar a cabo esta tarea. Por idénticas razones se han beneficiado de un poder creciente que ha facilitado su acceso a los sistemas nacionales de apoyo.

Bajo el actual modelo institucional nubarrones políticos han pervertido en una gran escala el propio rol de estos sistemas. A despecho del afán por equili-

brar el impacto de los patrones espaciales de desarrollo, han tenido como función los más de los casos la de contribuir a su reforzamiento. Pero aquellas áreas donde el desarrollo económico se ha afirmado son pequeñas en número. La mayoría, incluyendo a quienes han contribuido al crecimiento económico de las regiones y de la nación, pero que no han tenido éxito en la apertura de los desarrollos locales han sido impotentes para cristalizar su limitado potencial institucional. La baja capacidad de su administración local se debe primordialmente a este hecho. Carecen de este modo de los recursos humanos técnicos o financieros necesarios para llevar a cabo una eficaz administración; sin ellos hay muy pocas oportunidades de utilizar los instrumentos que teóricamente se hallan a su alcance o, de usar los sistemas de apoyo creados expresamente para su beneficio por el gobierno central. Especialmente en aquellas áreas en las que un reacomodo se ha presentado entre la nueva dinámica de los niveles centrales de la administración y los locales. Este último nivel se ha negado o no ha podido asumir la difícil tarea de la reorganización incrementando los resortes que demandan la atención del nivel nacional. Una evaluación de las actividades del sistema crediticio muestra esta realidad. Los primeros beneficiarios son siempre quienes han obtenido un determinado nivel de desarrollo de sus fuerzas productivas al tiempo que han fortalecido consistentemente sus instituciones (3).

Adicionalmente el modelo espacial de

desarrollo evidencia una brecha distintiva hacia la especialización económica y el uso de la integración territorial en amplia escala. Contra esta realidad de fondo la uniformidad legal de las estructuras municipales es cada vez más infuncional. Tres hechos de bulto evidencian esto de manera prominente; Primero: las fuentes de financiamiento corrientes y las funciones no matizan la diversificada base económica ni la naturaleza diferente de los problemas que han de ser resueltos en las áreas rurales, pequeños poblados, centros urbanos intermedios y grandes regiones metropolitanas. En segundo lugar, muchas pequeñas municipalidades rurales no presentan una unidad administrativa y operativa adecuada. En tercer lugar, la complejidad de los arreglos de la escala espacial jerárquica y las interdependencias que ellas han creado no encuentran una respuesta institucional adecuada en el presente sistema que está diseñado para resolver las necesidades de las más autoconscientes comunidades locales. La estructura territorial de la administración debe aún adecuarse a las consecuencias del proceso de urbanización que el país sufre. Las soluciones intentadas en el pasado por medio de la creación de entidades legales definidas como asociaciones de municipios han probado su ineficacia, tanto en el nivel rural y metropolitano del espectro.

Pero la centralización no fue una res-

3. Como una revisión de la operación de instituciones tales como el "Fondo Financiero de Desarrollo Urbano" puede fácilmente demostrarlo.

puesta a la debilidad de las administraciones locales, fue la opción tomada para crear condiciones institucionales bajo las cuales las transformaciones económicas reclamadas por la clase dominante pudieran tomar lugar. La lógica de la acumulación de capital y la transferencia de plusvalía derivada del proceso de modernización de la agricultura y la correspondiente urbanización, al lado de la expansión progresiva de los mercados y la penetración dentro de los recursos al alcance de la periferia demandaron soluciones a través de una elevación o aumento de los recursos en el nivel nacional.

Cuando esto se combinó con la debilidad de la inmensa mayoría de las administraciones locales, causadas por el mencionado proceso de diferenciación económica, resultó de ello una tendencia encaminada a la creación de entidades supralocales que satisficieran los vacíos y eliminaran la exacerbación de las desigualdades sociales. La naturaleza del sistema político y las prácticas que de él se han derivado frustraron este propósito en una gran medida. Como consecuencia de lo anterior los avances que fueron hechos en la extensión y cobertura de los servicios locales significó la consolidación de su condición dependiente. Las tendencias hacia el manejo centralizado en la solución de los problemas locales fue posteriormente reforzada por la utilización de recursos externos para satisfacer estas necesidades. La mayoría de las agencias internacionales proveyeron recursos finan-

cios bajo la condición de que éstos deberían ser administrados por instituciones "técnicas" libres de la "politicización" propia del nivel local (Cepeda 77).

II. 2.1.2. Organización política y práctica política.

La naturaleza de las relaciones políticas en el país, definidas por muchos como clientelistas, y la naturaleza de la lucha de los partidos políticos por el poder, junto con su débil organización partidista ha tenido un profundo impacto sobre la capacidad de las administraciones locales. La tendencia a usar los recursos e instrumentos de la administración pública como un sustituto del aparato político ha subordinado los objetivos sociales a las demandas electorales. La destinación de los recursos, el nombramiento del personal y, en general, los instrumentos de la administración local han sido entrevistados frecuentemente bajo la perspectiva de la construcción de cuadros de partido a escala local, de la constitución de maquinarias electorales y el reclutamiento y el control sobre los votantes. En una escala exagerada la administración local se convirtió en el campo de batalla de la confrontación política y en el foco del control político local.

El acuerdo del frente nacional entre liberales y conservadores fue pensado como un instrumento básico para liberar el país de la dictadura militar de Rojas Pinilla, pero, a la larga, protegió

estas prácticas e introdujo además nuevas distorsiones. Institucionalizado a través del artículo 120 de la constitución un peculiar esquema de poder entre los dos grandes partidos les permitió escamotear la tarea de construir organizaciones autónomas y les fue dado un grado de control político que coloca de hecho la oposición independiente en una situación de debilidad. Al introducir un criterio distributivo regional y nacional para el nombramiento de autoridades locales entre conservadores y liberales, y sus tantas fracciones, su representatividad se debilitó aún más. Adicionalmente, la necesidad de ajustes periódicos resultó incrementando en alto grado la inestabilidad, la cual fue posteriormente aumentada todavía más por los complejos procesos para establecer el equilibrio político en los distintos niveles territoriales. "El promedio de expectativa de vida" de una administración local se ha estimado menor a un año. A través de los alcaldes esta inestabilidad fue extendida a los oficiales ejecutivos y a las entidades dependientes con devastadoras consecuencias para su eficacia. Un periódico de Bogotá informó en 1982 que "todos los grupos políticos expresaron su acuerdo con los nuevos nombramientos en un departamento". Un total de 17 alcaldes fueron reemplazados en esa ocasión. (4).

No es difícil entender que ejercer como alcalde puede ser una cosa altamente frustrante y nadie puede criticarlos por su inclinación natural a renunciar oca-

sionando nuevas oleadas de nombramientos en las administraciones locales convirtiendo a sus propios ojos y ante los ojos de la comunidad a estas entidades trashumantes. Los efectos de tal condición difícilmente pueden ser sobrestimados; se hace imposible e inútil diseñar políticas, formular planes o aplicar coherentes planes de inversión.

Estos rápidos virajes políticos van más allá de cualquier consideración racional. Tal situación implica en numerosos casos un estímulo a las actitudes irresponsables y desfigura completamente la perspectiva en la cual se supone que la administración local asume sus compromisos. Muchas municipalidades, no obstante, han resistido estas tendencias nocivas con éxitos apreciables o se han visto beneficiadas de él. Las grandes urbes y los poblados aldeanos se encuentran en una mejor posición para alcanzar tales logros. Las grandes ciudades, en efecto, han sufrido un tratamiento más cauteloso en virtud de su gran importancia política y por las indudables consecuencias que esta actitud representa para ellas, una inestabilidad grande puede representar altísimos costos implicando una caída vertiginosa de su eficiencia. Además estos grandes centros de poder en los cuales se concentran las élites no pueden ser tan fácilmente disgregados. La gran consolidación, el arraigo de sus burocracias y cuadros técnicos las dota de una mejor continuidad. Los pequeños municipios a su turno se encuentran menos afectados por este fenómeno

4. El Bogotano, Bogotá, 1981.

porque la naturaleza directa y estable de sus relaciones políticas hace que las rotaciones y cambios administrativos sean menos necesarios y por lo tanto menos dañinos.

El impacto más fuerte de este proceso lo han sufrido los gobiernos de las ciudades intermedias, lo cual es extremadamente complicado debido a su papel clave en cualquier intento de implementar políticas enderezadas a producir cambios del modelo espacial de la economía y de desarrollo social. De este modo, la distorsión de las prácticas políticas no sólo ha dañado la capacidad institucional de las administraciones locales sino que además ha creado nuevas dificultades que contrarrestan los esfuerzos hechos para romper el desarrollo desigual. Más aún allí donde el interés en torno a las condiciones locales de vida ha estado vinculado a las turbulencias sociales y políticas, los programas, recursos y entidades se han establecido bajo el control directo del gobierno nacional. De esta forma muchas funciones que podrían asumir los gobiernos locales se han transferido y éstos han perdido su importancia.

3. Descentralización: El objetivo a seguir.

Si los argumentos presentados en las secciones anteriores están bien fundamentados, entonces una conclusión central se deduce de ellos: un verdadero proceso descentralizador sólo puede ser alcanzado dentro de una estrategia que se encamine a fortalecer los niveles de

desarrollo local, y cree un amplio espacio para la participación de las comunidades locales dentro de la organización política de la nación. La experiencia de la vasta reforma del aparato público del Estado acometida en 1968 puede ser vista como una prueba fehaciente de lo anterior. De hecho, la reforma incorporó un significativo número de medidas encaminadas a descentralizar la capacidad operativa del Estado, introdujo, por ejemplo, el concepto de planificación regional, la posibilidad de distribuir la provisión de los servicios públicos entre los diferentes niveles del gobierno, autorizó la creación de entidades descentralizadas en los niveles municipales y departamentales, creó las asociaciones municipales, las áreas metropolitanas, las juntas locales administradoras como un cuerpo legal, y reguló la transferencia de los recursos de la nación a las administraciones municipales, etc.

Pero en la práctica se ha producido, adicionalmente a la modernización del aparato del Estado, un grado de descentralización que nunca antes había sido alcanzado (Villar Borda 82). De hecho, el proceso de modernización ha avanzado a nivel del gobierno nacional, pero, con contadas excepciones, no se ha concretado en los niveles locales. Los efectos resultantes son por lo tanto contradictorios, pues se ha ampliado la distancia entre los 2 niveles de la administración pública y se ha acentuado, en forma inusitada, la centralización. La mayoría de los instrumentos legales

no se han incorporado en la forma de leyes operativas o decretos, y cuando esto ha ocurrido la mayoría de las administraciones locales enfrentan grandes obstáculos para hacer uso de ellos. La argumentación de este documento señala que si esto ocurre es, en primer término, porque la clase política teme una descentralización en la que los partidos tradicionales carezcan de control sobre el conjunto de la administración pública. En 2o. lugar, esto ocurre además porque la inmensa mayoría de las administraciones municipales no se han modernizado a sí mismas en ausencia de economías locales y progreso social adecuados a las tareas que en el presente enfrentan como problemas centrales. En tercer lugar, ello también se deriva del hecho de que la participación comunitaria, la cual ha tenido forzosamente un menor acercamiento y distorsión frente a los problemas locales, es muy débil en términos generales, y su organización institucional está en manos de los niveles nacionales.

Sin embargo un hecho auspicioso y significativo ha producido una revitalización del nivel local de tal modo que la descentralización práctica del resorte de las decisiones de la maquinaria del Estado pueda lograr una coordinación adecuada con todas estas alternativas. De hecho las políticas socio-económicas han encontrado una manera de imprimir al país un más ajustado modelo de distribución geográfico. En Colombia es evidente que se trata más de un problema intrarregional que de

uno interregional; esto se evidencia en 2 cruciales campos: las diferencias entre los sectores urbano y rural, combinadas con una creciente diferenciación interurbana. Si esta última mantiene su tendencia el problema interregional también tendrá que ser incluido en el análisis. La organización política del país habrá pues de sufrir cambios en orden a facilitar el acceso, la participación, a despecho del énfasis en el control. Pero para que este esfuerzo sea viable una serie de decisiones claves habrán de ser tomadas. Es esencial que las instituciones políticas desarrollen sus lazos y vínculos institucionales y se cree una administración pública libre, independiente de los compromisos electorales. La participación social también habrá de ser promovida enfocándola hacia los gobiernos locales en búsqueda de una ampliación del debate político sobre los intereses locales. En este orden de ideas, la elección popular de las autoridades municipales es un prerrequisito fundamental.

Posteriormente, el nivel nacional tendrá que crear mecanismos efectivos que aumenten la participación de las comunidades municipales en las instancias donde se producen las decisiones. La planeación nacional y regional podrá cumplir un papel clave para que estos objetivos puedan ser alcanzados. Pero es ante todo la planeación regional la que se convertirá en el más poderoso eje de la participación, y para ello su organización institucional habrá de ser reorientada. Las políticas regionales no

cambiarán la situación de manera significativa si continúan siendo principalmente orientadas en función del cumplimiento de objetivos nacionales, y sustentadas por estas instituciones de nivel nacional (Casas et al 80). Finalmente y teniendo en cuenta la actual situación de las administraciones locales, el proceso en su conjunto deberá estar acompañado por reformas que enfrenten sus problemas estructurales, y, además, por un gran esfuerzo tendiente a modernizar y fortalecer sus capacidades. Es indudable que el logro de estos objetivos globales requerirá la construcción de todo un sistema de apoyo que saque adelante el proceso.

El objetivo a alcanzar es formidable. No se trata de una solución mágica a los problemas de fondo que se dan en los niveles locales, y, evidentemente, no puede ser presentado de este modo. De hecho su implementación requerirá de recursos, poder político y una gran dosis de capacidad técnica e ingeniosidad. Y más que lo anterior se requerirá de un cuidadoso manejo del proceso debido al grado de interdependencia de los distintos factores involucrados. Tendrá que ser cuidadosamente balanceado con miras a establecer una cautelosa relación frente a los límites objetivos existentes y a los intereses opuestos, con la audacia requerida para que el cambio se produzca. En este sentido la elaboración de una estrategia específica puede ser una tarea ingrata. En épocas anteriores muchas han sido elaboradas y el CIDER también trabajó en el contexto de un ambicioso proyecto patrocinado

por CONFECAMARAS (Confederación de Cámaras de Comercio) (CIDER 81). Muchas de las ideas sugeridas en esta ocasión fueron válidas pero ciertamente el clima político del país ha ido cambiando y en este proceso nuevas orientaciones han surgido. La evolución de estos factores se convierte en crucial para conceptualizar una política sistemática de descentralización. Tal es el caso del programa de paz de la presidencia y las iniciativas encaminadas a programas de rehabilitación en áreas de conflictos sociales; también se expresa en esta línea el interés en torno a las condiciones de vida de los más pobres a través del énfasis de la vivienda a bajo costo, la dotación de servicios urbanos, la promoción de la economía informal y la microempresa, etc. Por todo esto el país está recibiendo un impulso tendiente a lograr nuevos niveles de democratización y de participación ciudadana. Si este clima político evoluciona satisfactoriamente, la descentralización podrá ser parte sustancial de él. Los avances hechos en actividades tales como la elección popular de los alcaldes, el fortalecimiento de los recursos financieros de las administraciones territoriales y las nuevas determinaciones sobre la financiación de los partidos políticos parecen corroborar este análisis. Como ha sido ya mencionado, la eliminación de las distorsiones y frustraciones del pasado, sin embargo, dependerá en gran medida de un esfuerzo concertado que enfoque el conjunto de todos estos elementos cruciales, y no tan solo algunos de ellos.