

Revista Foro

Santafé de Bogotá, D.C. - Colombia

No. 29

Mayo de 1996

Valor \$5.000.00

10 años de Descentralización

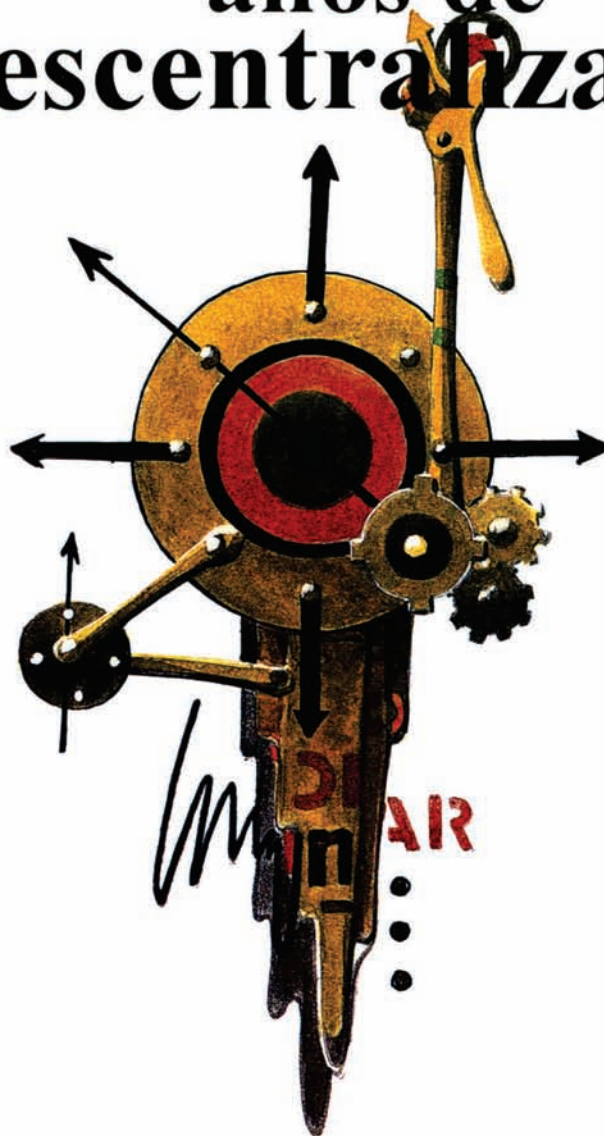


Ilustración: Hernando Carrizosa



Ediciones Foro Nacional por Colombia

Tarifa Postal 662

Revista Foro

Un proyecto editorial

al servicio de nuestra común empresa: pensar y construir la democracia



Fundación Foro Nacional por Colombia
Marco Toro Daza - Presidente

Foro Centro
Cra. 4A No. 27-62 Tels: 282 25 50 - 334 09 67
Fax: 2861299 - Santafé de Bogotá, D.C.

Diógenes Rosero - Director Regional Costa Atlántica
Cra. 47 No. 76 - 138 - Tel: 937215551 - Barranquilla

María Fernanda Quintana - Directora Regional Valle del Cauca
Calle 4 No. 24C-29 - Tel: 5563378 - Santiago de Cali

Aura Hernández - Directora CIRET - Foro Regional Tolima
Calle 7 No. 4 - 44 - Tel: 611441 - Ibagué



Director:

Pedro Santana Rodríguez

Editor:

Hernán Suárez J.

Comité Editorial:

Eduardo Pizarro Leongómez
Orlando Fals Borda
Ricardo García Duarte
Rocío Londoño Botero
Jorge Bernal Medina

Colaboradores Internacionales:

Eduardo Galeano (Uruguay), Jorge Enrique
Hardoy†, Hilda Herzer, Mario Dos Santos
(Argentina), Edison Nunes (Brasil), Alfredo
Rodríguez, Alex Rosenfelt (Chile),
Gustavo Riofrío, Federico Arnillas (Perú),
Fernando Carrión, Jorge García
(Ecuador), John Turner (Inglaterra), David
Slater (Holanda), Juan Díaz A. (España),
Alejandro Angulo (Roma).

Junta de Socios:

Humberto Arboleda, Francisco Mejía,
Eduardo Pizarro, Pedro Santana, Fabio
Velásquez, Adolfo Álvarez, María Fernanda
Quintana, María Clara Echeverría, Rocío
Londoño, Marco Toro, Diógenes Rosero.

Gerente:

Martha Lucía Castaño

Diagramación:

Hernán Suárez J.

Carátula:

Hernando Carrizosa

Ilustraciones:

Hernando Carrizosa

Impresión:

Gente Nueva Editorial

Distribución y suscripciones:

Cra. 3A No. 26-52
Teléfonos: 2840582 - 2433464
Fax: 2861299
Apartado Aéreo 10141
Santafé de Bogotá - Colombia

Licencia:

No. 3886 del Ministerio de Gobierno

Tarifa Postal Reducida: No. 662

ISSN: 0121-2559

Precio de venta al público: \$ 5.000

Contenido

Editorial

- 2 La crisis política

Ideología y Sociedad

- 7 ¿Por qué la política ya no es lo que fue? *Norbert Lechner*

Ideología y Sociedad

- 16 Sociedad Civil y construcción
de lo público *Juan Fernando Londoño Osorio*

Diez años de descentralización

- 23 Legitimidad política y
descentralización *Pedro Santana Rodríguez*

- 34 Los horizontes de la descentralización
en Colombia *Fabio E. Velásquez*

- 47 La descentralización en América Latina:
Los pro y los contra *Alfredo Rodríguez*

- 61 La deuda también es responsabilidad
del nivel nacional *Jorge Iván González*

- 66 El desencuentro de las políticas
de descentralización *Carlos Moreno Ospina*

- 79 La descentralización en el sector salud
Iván Jaramillo Pérez

- 88 Gobernabilidad, competitividad
e integración social *Fernando Calderón G.*

- 99 Políticas de población versus
fundamentalismos religiosos *Magdalena León*

Editorial

La crisis política

Una vez más se comprueba el adagio de que cualquier situación, por crítica que sea, es susceptible de empeorar. La crisis política nacional sigue su marcha. La presencia de los dineros del narcotráfico en la pasada campaña presidencial es un hecho aceptado por tirios y troyanos, como lo es, también, que la presencia del narcotráfico no se limitó, durante los últimos veinte años, a invertir en clubes de fútbol, comentaristas deportivos, reinados de belleza, parlamentarios y algunos alcaldes, campañas presidenciales, orquestas y caballos de paso, sino que involucró, también, a sectores económicos importantes, principalmente al financiero y al agroindustrial, al igual que sectores de las fuerzas armadas. Toda esta realidad, bien sabida desde hace años, se ha destapado a raíz de las denuncias sobre infiltración de las campañas electorales y, en concreto, a la presencia de dineros del narcotráfico en la campaña de Ernesto Samper Pizano.



Las investigaciones de la Fiscalía General de la Nación han contribuido, de alguna manera, a destapar una realidad que era conocida por una buena parte del país, pero frente a la cual había una “ceguera” complice por parte de las instituciones. No sólo el elefante sino todo tipo de animales voluminosos se paseaban por los altos tribunales de la justicia, de los gobiernos y por las salas de redacción de los grandes medios de comunicación. Los nexos de los carteles del narcotráfico con sectores de las fuerzas armadas, grupos paramilitares y sectores de la clase política eran de conocimiento público desde hace más de una década. La crisis de la justicia en Colombia se ha llamado impunidad. De cada cien asesinatos, 97 permanecen sin aclararse. Grandes crímenes como los de Luis Carlos Galán, Jaime Pardo Leal, Carlos Pizarro, Bernardo Jaramillo están ahí en la completa oscuridad porque, como lo señala Antonio Caballero, los investigadores tomaron por los caminos más insólitos, por donde el sentido común indicaba que no debería investigarse, precisamente porque los investigadores no querían llegar a





descubrir la verdad, pero deberían dar la impresión de que estaban trabajando para lograrla.

La crisis es profunda porque en nuestro país no rige el imperio de la ley. La regla mínima de la democracia exige que la ley sea igual para todos. En Colombia no es así. No cumplen la ley los militares comprometidos en crímenes de lesa humanidad -como las torturas, las desapariciones, las masacres- que están protegidas por el fuero penal militar, pese a que toda normatividad democrática en el mundo determina que la principal función, la más importante, la que da pie para que se respete el monopolio estatal del uso de las armas y de la fuerza, es precisamente el que la labor de esas armas, su deber primordial, es la de proteger la vida y la honra, los derechos humanos individuales y colectivos de las personas. En Colombia hay que cuidarse de quienes portan esas armas, pues, como reiteradamente lo señalan los informes anuales de la Procuraduría General de la Nación, la violación de los derechos de las personas, y dentro de ellos el derecho a la vida, es numerosa cada año por parte de integrantes de la policía y de las Fuerzas Militares. Pero tampoco han respetado esas leyes los políticos corruptos que no han dudado en prender fuego a los archivos para desaparecer pruebas sin que los jueces hayan procedido contra ellos. Varios departamentos han sido saqueados en sus erarios públicos y aún encontramos a los saqueadores en los recintos del Congreso u ocupando altos cargos en la diplomacia.

N*o han cumplido la ley los industriales, terratenientes y ganaderos, quienes han esquilado a los campesinos sin que la autoridad estatal haya protegido sus humildes parcelas o los haya ayudado con crédito o asistencia técnica. Los nexos entre ganaderos y paramilitares han sido denunciados, tanto local como internacionalmente, sin que la Fiscalía General haya reparado en hacer las investigaciones correspondientes. No hay un solo gran patrocinador de las autodefensas y paramilitares que haya sido detenido y procesado como tampoco ninguno de los grandes jefes paramilitares. Los hermanos Castaño se pasean con plena libertad en el Urabá sin que sean siquiera amonestados por las autoridades.*



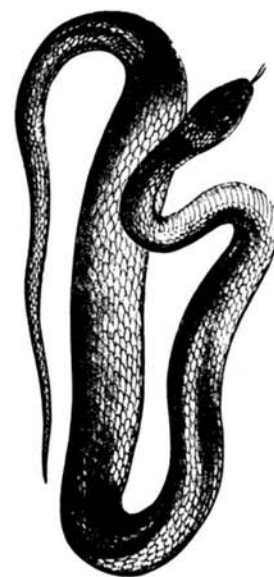
Tampoco cumplen la ley los guerrilleros que cada vez se aproximan más a las bandas de delincuentes comunes. Son responsables de masacres contra la población civil, de secuestros, de cobro de terraje a cultivos ilícitos, de vacunas, etc. Sus actuaciones dan pie a las fuerzas más retardatarias para que aumenten los cercos a las débiles instituciones democráticas. En la práctica, las guerrillas hoy son aliadas del atraso y de los regímenes de

fuerza, toda vez que no se han percatado que en el mundo de hoy la lucha por un programa social, nacional y democrático, puede y debe transitar por los canales de la democracia. Sus acciones llevan agua al molino de las corrientes autoritarias y debilitan las instituciones democráticas y el régimen de libertades.

Por supuesto que tampoco cumplen la ley los narcotraficantes, quienes durante dos lustros han construido una red de complicidades, de terror, de impunidad. Pero como lo sabe perogrullo, sus actividades no se redujeron a financiar a unos cuantos políticos liberales y conservadores, ni a negociar con pases de jugadores o a comprar reinas de belleza. ¡No! Un cálculo poco exagerado indica que los ingresos de los narcotraficantes durante cada uno de los quince años anteriores pudo haber significado una suma de 2.000 millones de dólares cada año. Estos recursos elevaron los precios de la construcción, al punto que un metro cuadrado de construcción en sitios exclusivos de Bogotá cuesta tanto como en New York, Rio de Janeiro o Buenos Aires; compraron tierras; pero no sólo invirtieron en estos sectores, también lo hicieron en la banca y en el comercio, etc.

La pregunta que nos hacemos, cada vez que el señor Fiscal General de la Nación se dirige al país, es ¿Por qué no se ha investigado a estos sectores económicos? No se crea que los grandes corruptos son sólo los políticos. Los narcotraficantes invirtieron en los políticos para comprar impunidad, no sólo para que no se les molestara sino para que se permitieran sus inversiones. Precisamente es en este frente en donde la Fiscalía General de la Nación no ha resultado con nada concreto. Echar la culpa a los políticos es muy barato y pretender que condenando a unos cuantos se resuelve el problema del narcotráfico es una vana ilusión. No es extraño que haya sectores económicos interesados en cerrar el proceso 8.000 con la renuncia del Presidente Samper, dos decenas de políticos corruptos en la cárcel y que no se vuelva a hablar del asunto.

La crisis por la que atraviesa el país requiere ir hasta el fondo de la misma. Una verdadera transformación nacional no vendrá del preso Fernando Botero Zea que aconseja guerra total, irrespeto a los derechos humanos, impunidad, mano fuerte, eso sí, con tal que se vaya Samper. Ir al fondo de la crisis requiere de una terapia profunda donde, por fin, se cumpla la regla mínima de la democracia: Que la ley rija para todos, que la ley sea igual para todos.



Precisamente el lado negativo de esta crisis es el manejo marcadamente político que la Fiscalía General de la Nación ha dado a la investigación. En esta tentación el fiscal Valdivieso ha caído, entre otros factores, porque los grandes medios de comunicación desde sus primeras actuaciones y desde las primeras filtraciones sobre las investigaciones ligadas al proceso 8.000, lo pusieron a figurar en las listas de precandidatos. Y él se creyó el cuento de que precandidato adelante en las encuestas es presidente seguro. Todos recordamos que el fiscal Gustavo de Greiff también fue proclamado el hombre del año y presidenciable. Esta manía del periodismo tropical no entiende que los jueces tienen una responsabilidad de trascendental importancia para el funcionamiento de la democracia, precisamente porque deben ser neutrales en los juicios en la medida en que disponen de enorme poder y ese poder tiene que ver con los derechos humanos fundamentales, uno de los cuales es, precisamente, el de la libertad de las personas. La justicia se inventó por parte de los hombres para resolver conflictos cuando hay partes enfrentadas. Los jueces son los terceros en discordia y como tal deben atenerse a los hechos y deben fallar de acuerdo con los mismos y con la ley.

En la crisis actual es lo más probable que el Congreso de la República, finalmente, absuelva a Ernesto Samper. Este tendrá dos escenarios posibles: el primero acudir a una consulta con el pueblo, sea por la vía de la Consulta Popular o del Referendo -como lo reclaman los colombianos por el referendo cuyo símbolo es el paquidermo- y una segunda es la que el Congreso de la república elija un presidente para que termine el período de Samper. Ello en la eventualidad de que el vicepresidente Humberto de la Calle no logre el respaldo de Samper, que es lo más probable. Esta salida es la que se viene cocinando en los círculos oligárquicos del país quienes temen al pueblo como satanás a la cruz. Es la salida que propugnan los liberales de la dirección nacional del partido, es lo que escriben los editorialistas de los grandes medios, es lo que le quieren vender al país. Desde ya diremos que esta es una salida facilista. Nosotros creemos que de esta crisis deben salir fortalecidas las instituciones democráticas en dos direcciones. La primera, que sea el pueblo el que resuelva la crisis. Toda fórmula de conciliábulo será siempre estrecha y nos opondremos a ella como creemos que debe hacerlo el país democrático. La segunda, es que debe hacerse una reforma política que democratice los partidos, que prohíba el financiamiento privado de las campañas, que entregue los organismos de control a la oposición y, finalmente, que responsabilice a los partidos por la campaña política.



La crisis política de los partidos tradicionales, liberal y conservador, coincide con una aguda y no superable crisis de la izquierda Democrática. En esta franja importantísima del movimiento democrático no se ha superado la bancarrota ocasionada por el fracaso de la Alianza Democrática M19. Aún persiste la fragmentación y estrechez de miras, los pequeños liderazgos, el caudillismo, el sectarismo y todos los ismos que obnubilan la mirada y, sobre todo, la formulación de alternativas. No hay signos de grandeza para renunciar a los pequeños protagonismos y para plantear una nueva alternativa nacional y democrática frente a la crisis ética, política e institucional de la sociedad política tradicional. Esa misma sociedad política que durante decenas de años tejó estrechas relaciones, no sólo con el narcotráfico, sino con los grupos oligárquicos que se han opuesto a políticas de redistribución del ingreso y combate a la pobreza.

Los demócratas deberíamos intentar un encuentro, crear un escenario, para discutir un acuerdo básico frente a la crisis política actual y la construcción de un proyecto democrático radical para el país. Es la hora de pensar en grande, la crisis del viejo establecimiento político debe dar paso a un nuevo tipo de organizaciones políticas participativas, con prácticas internas democráticas y profundamente comprometidas con un proyecto de democracia social, este proyecto seguirá siendo la base de un pensamiento realmente democrático.

Por último, queremos hacerles una pregunta a los gremios económicos. ¿Por qué cuando el Congreso juzga es perverso, malintencionado y actúa de espaldas al país y por qué ese mismo Congreso sí es digno para elegir a un presidente? Hay que ser coherentes, señores. Un pronunciamiento del pueblo es la salida más justa y la única democrática. Sería, también, muy útil poner en cuestión al Congreso actual. A grandes males...grandes remedios.

Santafé de Bogotá
Abril 24 de 1996

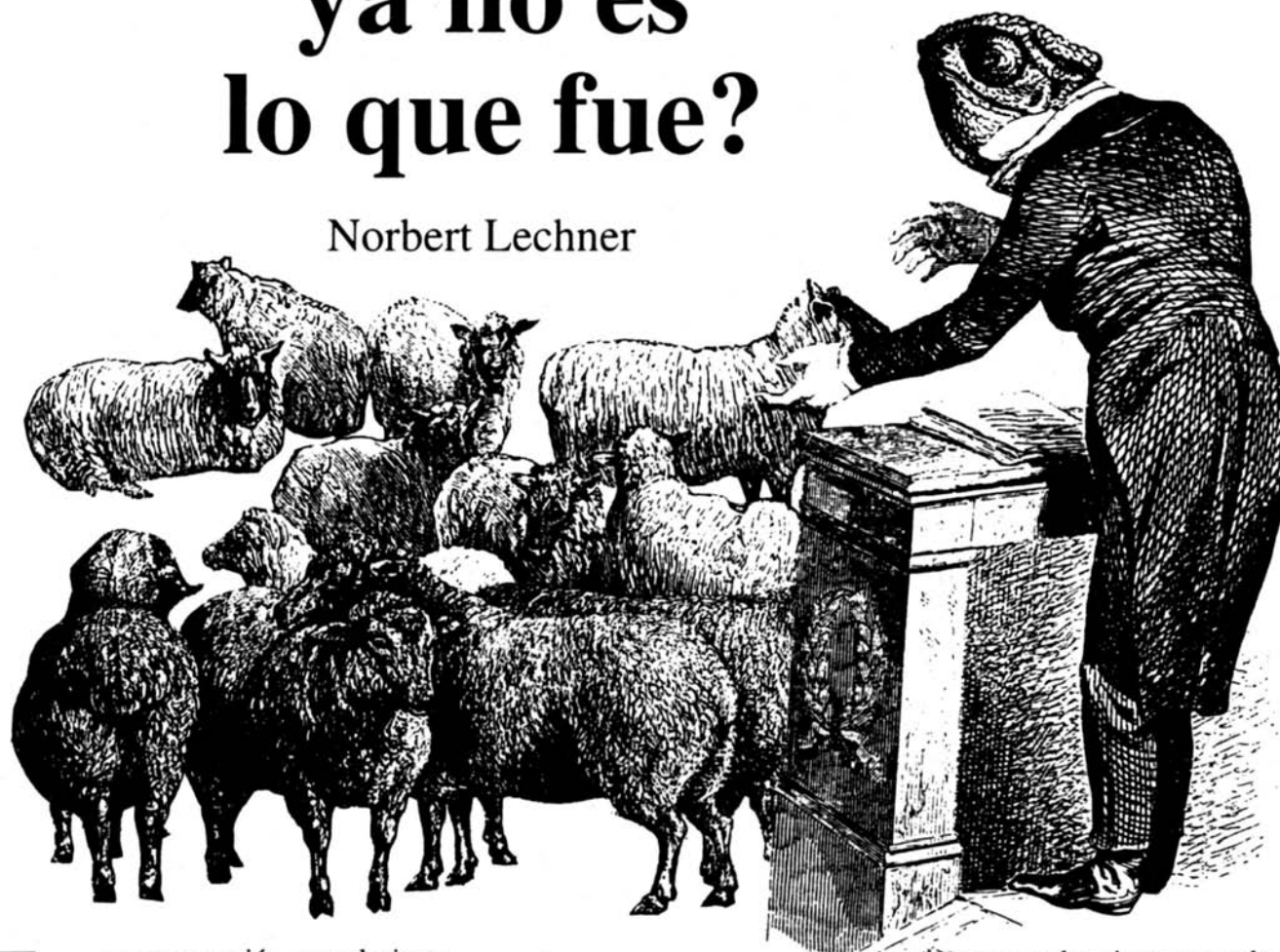


Norbert Lechner

Profesor investigador de FLACSO, sede México

¿Por qué la política ya no es lo que fue?

Norbert Lechner



La preocupación prevaleciente por la transición democrática hace perder de vista que la misma política se encuentra en transición. A raíz de la antinomia autoritarismo-democracia, tan presente en toda América Latina, la atención se centra en la transición hacia la democracia y en los obstáculos a dicha transición; se toma a la democracia como el punto de llegada, dando por sentado un destino fijo y unívoco. Una vez conquistados ciertos elementos mínimos del régimen democrático, la teoría democrática se vuelve extrañamente inocua para dar cuenta de los nuevos retos. Percibimos,

entonces, que no es lo mismo tener democracia a gobernar democráticamente. La atención se desplaza a la política para descubrir que el gobierno democrático parece obedecer a criterios diferentes al credo democrático. Una cosa es la democracia como sistema normativo de organización y legitimación del poder político y otra cosa el abigarrado campo de las dinámicas, interacciones y constricciones en que se deciden (o no) las políticas democráticas. La política democrática tiene que ver no sólo con quién y cómo se decide, sino igualmente con la forma en que está organizada determinada sociedad y la manera con que

concebimos y percibimos la intervención política en la vida social. Es decir, no podemos analizar los problemas y desafíos de una política democrática en nuestros países sin tener en cuenta las condiciones sociales e históricas en las cuales tiene lugar.

También en los países latinoamericanos actúa, en mayor o menor grado, un conjunto de megatendencias que están configurando un nuevo contexto. El predominio absoluto de la economía capitalista de mercado y los procesos de globalización, el colapso del comunismo y del sistema bipolar, el rendimiento del Estado, el nuevo "clima cultural" y la misma preeminencia de la democracia liberal conforman un nuevo marco de referencia para cualquier política. No se trata, sin embargo, de un simple marco de condiciones externas. Cabe suponer, por el contrario, que cambia, no solamente el contexto de la política sino la misma política. Conviene, pues, someter a revisión nuestra concepción de la política. Por largo tiempo prevaleció una visión estática de la política que contrasta con la fácil distinción entre diversos estilos artísticos o, incluso, de estilos de desarrollo económico. A la luz de una idea, a la vez inmutable y difusa, de la política se prestaba gran atención a los cambios políticos, pero no a los cambios de la política. Es hora de analizar las transformaciones en la manera de hacer y de pensar la política. La tesis central del trabajo consiste en argumentar que las grandes modificaciones en curso implican una transformación de la propia política. A continuación llamo la atención sobre algunos de los factores.

Sin embargo, no está de más hacer dos advertencias. Se trata de una descripción muy esquemática que pretende resaltar algunas tendencias generales, pero que requiere múltiples matizaciones respecto de los factores mencionados y a su vigencia en los diversos países latinoamericanos. No me refiero a mutaciones radicales que de golpe cambien la faz de la sociedad; los cambios suelen ser cuestión de grados, de mayor o menor énfasis, pero esos cambios, tal vez menores en ritmos y tonalidades, son los que hacen la melodía. Es igualmente obvio, por otro lado, que los cambios señalados implican riesgos y oportunidades. Implican amenazas para las frágiles demo-

cracias de la región, pero también abren opciones nuevas para una profunda reforma de la sociedad.

1. La nueva complejidad social

Las sociedades contemporáneas, incluyendo las latinoamericanas, están viviendo un profundo proceso de diferenciación social y funcional. La industrialización y urbanización de nuestros países producen una continua diferenciación de la estructura social que disuelve el rígido orden jerárquico de clases y estamentos y establece múltiples roles para cada individuo. A la diferenciación social, operando de larga data, se añade ahora la diferenciación funcional de los diversos campos o "subsistemas" sociales -economía, derecho, arte, ciencia, etc- que adquieren creciente autonomía, con racionalidades específicas y difícilmente conmensurables entre sí. La nueva complejidad social incluye dos consecuencias cruciales para nuestro tema. La pluralidad de espacios más y más autónomos, regulados por criterios contingentes y flexibles, segmenta los intereses materiales y mina los principios universales y las creencias colectivas que servían de anclaje a las identidades colectivas. Estas se diluyen en un sinnúmero de pequeñas "tribus" transitorias entre las cuales los individuos deambulan como nómadas compartiendo en cuotas segmentadas los intereses y las emociones del respectivo grupo. Por otra parte, la multiplicación de "lógicas" específicas debilita la "unidad" de la vida social a un punto tal que la sociedad carece de noción de sí misma. Luhmann y otros advierten el advenimiento de una sociedad sin centro, o sea, sin un núcleo rector que coordina y regula los distintos "subsistemas" de la vida social. Nuestras sociedades despliegan una diversidad radical que acentúa la anterior "heterogeneidad estructural". Ello plantea un problema fundamental de nuestra época: el cuestionamiento del Estado y de la política como instancias generales de representación y coordinación de la sociedad.

En este contexto se vislumbran dos transformaciones profundas de la política. En términos de espacio social se encuentra en

Frente a la preeminencia avasalladora del mercado conviene recordar la paradoja neoliberal: los casos exitosos de liberalización económica no descansan sobre un desmantelamiento del Estado sino, por el contrario, presuponen una fuerte intervención estatal. Pero ya no se trata del anterior tipo de Estado, en mayor o menor medida tiene lugar una reforma del Estado sobre la base de reducir las empresas públicas, reorientar las políticas sociales, descentralizar y desburocratizar al aparato estatal, racionalizar la gestión pública y una reglamentación frondosa, en fin, incrementar la eficiencia económica de la acción estatal.

entredicho la centralidad de la política. La nueva diversidad estructural pone en jaque la función integradora de la política que pierde fuerza como vértice ordenador de la sociedad. En la medida en que una coordinación policéntrica acota el ámbito de la política como instancia coordinadora de los procesos sociales, queda por redefinir no sólo el lugar sino el valor mismo de la política. Vale decir: ¿para qué sirve la política y qué podemos esperar de ella? Puesto que la política ya no opera como instancia unificadora de la vida social, al menos puede articular las diferencias. Pero tal construcción de un "orden de diferencias" también es problemático si consideramos, por otro lado, la dimensión temporal. Si los diferentes campos sociales obedecen más y más a racionalidades propias y diferenciadas, ello implica que también desplegarán dinámicas específicas. Es, en este sentido funcional (y no sólo de espacios regionales), que nos acercamos a una "sociedad a múltiples velocidades". De ser así, la política no sólo no marca el ritmo del desarrollo social sino que, estructuralmente, se encuentra desfasada con las dinámicas de otras áreas sociales. En lugar de pensar en una "correspondencia" entre desarrollo político y desarrollo económico, cultural, tecnológico, etc., habría que asumir una asintonía estructural entre los diferentes campos.

2. La sociedad de mercado y la nueva sociabilidad

El mercado no es algo nuevo en América Latina, pero sí lo es la gravitación social que adquieren los mecanismos de mercado. Los países latinoamericanos tienen no sólo una economía capitalista de mercado sino que van a pasos más o menos grandes hacia una



"sociedad de mercado", o sea, una sociedad con normas, actitudes y expectativas conformes al mercado. La mercantilización de las más diversas relaciones sociales moldea un nuevo tipo de sociabilidad. Prevalece el cálculo racional-instrumental del intercambio mercantil -el "tomaydaca" del mercado (el *dout* del derecho romano)- imprimiendo a las relaciones sociales un sello más individualista-egoísta. No es casual que, cuando todo parece transable, el dinero se constituya en el "equivalente general" de todos los bienes, relegando consideraciones de amor, amistad, solidaridad al ámbito privado. Simultáneamente tiene lugar precisamente un proceso de privatización, un retiro a lo "privado" como esfera privilegiada de la vida social. Tal desplaza-

miento puede ser visto como causa y efecto de la interpelación neoliberal a los intereses individuales, rompiendo con la tradición comunitaria creada en torno al ámbito público y los bienes públicos.

El cambio de sociabilidad, más visible en las grandes ciudades, señala un cambio mayor: la restructuración de la relación entre esfera privada y pública. Actualmente, el ámbito público tiende a ser mucho menos determinado por la política que por el mercado. Vale decir, lo público ya no es primordialmente el espacio de la ciudadanía; en cambio, el mercado adquiere un carácter público, y sus criterios (competitividad, productividad, eficiencia) establecen la medida para las relaciones públicas. Por supuesto, no se trata de un vuelco total y el proceso debe ser matizado. El hecho es que cuando todos los límites establecidos se ven cuestionados también el límite entre lo público y lo privado se difumina. Vemos,

por otra parte, que múltiples asuntos que hacían parte del mundo privado ahora ganan visibilidad pública: desde la condición de género, la identidad étnica o las preferencias sexuales hasta la indefensión del consumidor en el mercado. Es decir, la agenda pública comienza a estar teñida de experiencias privadas, haciendo valer la dimensión política de la vida cotidiana.

Todo ello parece indicar cierta redefinición de la ciudadanía. Su ejercicio ya no queda restringido al ámbito público y, en cambio, se nutre de una subjetividad que, a su vez, tampoco queda recluida al fuero interno y, por el contrario, se incorpora al debate público. Se trata de un proceso incipiente, pero hace visible la diferencia con la democracia liberal. Mientras ésta se apoya en la escisión entre *citoyen* y *bourgeois*, donde la igualdad de los ciudadanos prohíbe discriminar por raza, sexo, religión, ahora la cultura étnica, la identidad sexual o las prescripciones religiosas hacen parte de la identificación ciudadana.

3. La nueva relación de Estado y Sociedad

Frente a la preeminencia avasalladora del mercado conviene recordar la paradoja neoliberal: los casos exitosos de liberalización económica no descansan sobre un desmantelamiento del Estado sino, por el contrario, presuponen una fuerte intervención estatal. Pero ya no se trata del anterior tipo de Estado, en mayor o menor medida tiene lugar una reforma del Estado sobre la base de reducir las empresas públicas, reorientar las políticas sociales, descentralizar y desburocratizar al aparato estatal, racionalizar la gestión pública y una reglamentación frondosa, en fin, incrementar la eficiencia económica de la acción estatal. Todo ello redimensiona el papel del Estado y, en particular, de las políticas públicas; éstas ya no se refieren tanto a la integración social como a la "competitividad sistémica" del país en los mercados mundiales. Me parece importante resaltar este giro (impulsado por la victoria absoluta de la economía capitalista de mercado y la menor amenaza nuclear) que por ahora caracteriza la políti-

ca; toda decisión política se encuentra, por así decir, "sobredeterminada" por su eventual impacto económico. La misma prioridad atribuida a las funciones económicas, sin embargo, inhibe ver otras dimensiones. Al enfocar, exclusiva y unilateralmente, la relación entre Estado y mercado se escamotea el problema de fondo: la nueva relación de Estado y sociedad. Quiero decir: las profundas transformaciones de la sociedad latinoamericana requieren un nuevo tipo de Estado. El mencionado proceso de diferenciación pone en duda al Estado en tanto "síntesis de la sociedad civil" (Marx). ¿Cómo llevar a cabo la unificación (normativa, simbólica, lingüística) de la vida social de cara a la creciente diversidad?

Bien vista, la reorganización del Estado supone una redefinición, una nueva concepción del Estado. Ni el viejo estatismo ni el nuevo anti-estatismo ofrecen una perspectiva adecuada. Me parece más fructífero asumir las transformaciones en curso como punto de partida para reformular los objetivos. En realidad, el doble movimiento -diferenciación de la sociedad y redimensionamiento del sector público- plantea amenazas a la integración social, pero también oportunidades para una profunda reorganización social. De hecho, los procesos en marcha limitan tanto el exceso de demandas dirigidas al Estado como la intervención indiscriminada por parte del Estado. En este sentido, un papel más acotado del Estado puede favorecer una mayor autonomía de los ciudadanos. Señalo la tendencia con suma cautela porque visualizo una apología del ciudadano autónomo y racional que, en el fondo, repite la utopía del mercado. Dicho con prudencia, existen condiciones favorables (no sé si necesarias y suficientes) para "ciudadanizar" la política, desplazando su eje del ámbito estatal al ciudadano. Existe, en buenas cuentas, la oportunidad de reformular las metas de una reforma y apuntar a un Estado concebido como la *comunidad de ciudadanos*. Tal perspectiva permite conciliar la tradición liberal, haciendo hincapié en los derechos ciudadanos de cara al poder estatal, con la tradición comunitarista que valora al Estado como totalización simbólica de la comunidad. De hecho, es notorio por doquier el desarrollo de una nueva conciencia de los derechos ciudadanos, de

No es casual que, cuando todo parece transable, el dinero se constituya en el "equivalente general" de todos los bienes, relegando consideraciones de amor, amistad, solidaridad al ámbito privado. Simultáneamente tiene lugar precisamente un proceso de privatización, un retiro a lo "privado" como esfera privilegiada de la vida social. Tal desplazamiento puede ser visto como causa y efecto de la interpelación neoliberal a los intereses individuales, rompiendo con la tradición comunitaria creada en torno al ámbito público y los bienes públicos.

la dignidad del ciudadano(a) y, en definitiva, de la ciudadanía como fundamento de la acción estatal. Queda pendiente, sin embargo, cómo tal exigencia de una relación "adulta" entre ciudadanos y su Estado se traduce en instituciones y estilos políticos.

4. Los nuevos procesos de comunicación

La preeminencia de la palabra, los grandes relatos y aún los discursos políticos han sido desplazados en años recientes por la imagen. Vivimos inmersos en una *cultura de la imagen* que altera la idea que nos hacemos de la política. Para bien y para mal, ya no podemos pensar la política al margen de la televisión. Cuando el don de la palabra es restringido por el manejo de la imagen cambian las estructuras comunicativas sobre las que se apoyan, tanto las relaciones de representación como las estrategias de negociación y decisión. Los dispositivos del *marketing* no reemplazan, pero modifican la deliberación ciudadana. Mientras que los políticos compiten denodadamente por la atención, siempre limitada, del telespectador, éste ha de enfrentar mudo una invasión de estímulos. Fragmentada en miles de instantáneas inconexas, la política ha de ser reconstruida como un caleidoscopio de *flashes*. Existe una sobreoferta de información que no hace sino resaltar la erosión de los códigos de interpretación. Ello nos remite a los desafíos que enfrentan las culturas políticas.

Más allá de su impacto estrictamente político, la televisión ilustra la descomposición de las claves con que habitualmente interpretamos el mundo. Una catarata de imágenes fugaces y repetitivas diluye la realidad, a la vez que la vuelve avasalladora. El desconcierto de nuestro "sentido de realidad" refleja el redimensionamiento de las nociones de espacio y tiempo. Por un lado, una comunicación planetaria cuestiona el provincianismo reinante y los límites establecidos, abriendo nuevos horizontes y, por tanto, nuevas opciones. Simultáneamente, no sólo difumina la frontera entre espacio privado y espacio público, además, la globalización de las comunicaciones desterritorializa el universo simbólico, po-

niendo en entredicho los sentimientos de pertenencia y arraigo. Por otro lado, la televisión refleja bien la aceleración del tiempo en nuestra época. Un ritmo más y más vertiginoso consume vorazmente cada instante. No hay otro tiempo que el presente, un presente omnipresente. Ya no hay tiempo para procesos de aprendizaje y maduración, los plazos se acortan y sólo aceptan metas cercanas. La misma política se retrotrae a lo inmediato, sin lograr elaborar horizontes de futuro compartido.

De las muchas y complejas consecuencias de esta restructuración destaco sólo un aspecto. Cuando la gente ya no comparte nociones similares de espacio y tiempo o, más exacto, cuando se ensancha desmesuradamente la brecha entre los diversos grupos sociales, en relación con sus respectivos horizontes temporales y referentes espaciales, se hace más difícil la conformación de un sentido común. Se resquebraja el piso de "evidencias" compartidas acerca de lo que es "normal y natural" sobre el cual se levanta la comunicación cotidiana y, en concreto, el debate político. Se acentúan las tendencias centrífugas favoreciendo un escenario babélico en que cada actor tiene su lenguaje propio sin entender a los demás. En el caso de que lleguen a cristalizar tales racionalidades particulares, sin denominador común, el valor de las instituciones y de las reglas de juego, cualesquiera que sean, se vuelve precario e incitador de conductas no institucionales. Ello ayuda a comprender los obstáculos que enfrentan, hoy en día, los actores políticos en la elaboración de consensos y, por tanto, en la construcción de vinculaciones recíprocas mediante las cuales enfrentar en conjunto los avatares del futuro.


5. Las nuevas incertidumbres

Basta recordar la infancia tan cercana, todavía marcada por pautas rurales y frecuentemente señoriales, para vislumbrar la rapidez y magnitud de los cambios sociales ocurridos en los últimos años. Continuamente se vienen abajo las interpretaciones que tan esforzadamente elaboramos al punto en que, al final, ya no sabemos qué es lo que en realidad vivimos. La realidad titila

La preeminencia de la palabra, los grandes relatos y aún los discursos políticos han sido desplazados en años recientes por la imagen. Vivimos inmersos en una cultura de la imagen que altera la idea que nos hacemos de la política. Para bien y para mal, ya no podemos pensar la política al margen de la televisión. Cuando el don de la palabra es restringido por el manejo de la imagen cambian las estructuras comunicativas sobre las que se apoyan, tanto las relaciones de representación como las estrategias de negociación y decisión. Los dispositivos del marketing no reemplazan, pero modifican la deliberación ciudadana.

como *fata morgana* y aun su violencia más dolorosa levita como una pesadilla aterrador e incierta a la vez. Quiero decir, la vida pierde sus límites claros y precisos y, usando una expresión del novelista Javier Marías, descubrimos que estamos hechos en igual medida de lo que fue y de lo que pudo haber sido. Somos, también, lo que no hemos sido. Si resulta costoso hilvanar una biografía hecha de tan diversos retazos, tanto más arduo es aseverar quiénes somos "nosotros". Las identidades colectivas se fragmentan a la par con la disgregación de los valores y hábitos, las creencias y experiencias que estructuraban la trama social. El proceso de secularización descompone las religiones y, por tanto, las respuestas heredadas a los interrogantes básicos de la vida. Predomina una situación de desamparo en que las certezas tradicionales se desmoronan, los anclajes simbólicos se diluyen y las ataduras normativas pierden obligatoriedad sin reemplazo. Entonces los individuos, abandonados y aislados, se aferran fanáticamente a las verdades históricamente sedimentadas como "naturales", o bien, elaboran arreglos *ad hoc* que sirvan de refugio provisorio mientras buscan un destino verosímil. Los cambios no dan tiempo a que se consolide algo duradero. En suma, reina la incertidumbre. A las viejas incertidumbres que plantea la vida, las transformaciones en curso, más cargadas de amenazas que de promesas, agregan nuevas incertidumbres, generando ese clima de temor difuso en que todo es posible y nada pasa (todavía). Se trata de un clima o ambiente indeterminado en que nada es previsible y, por lo mismo, cualquier cambio causa alarma.

En tal situación ganan supremacía dos demandas siempre presentes en política. Por un lado, la anterior demanda de cambio social es relegada por la *demand*a de *estabilidad*. Ya no se trata tanto de revolucionar estructuras anquilosadas como de exorcizar la sensación de lo efímero y asegurar algo perdurable en el tiempo. Cuando todo se mueve y ningún movimiento es calculable, la creación de referentes firmes es indispensable para evitar el vértigo y desarrollar conductas mínimamente predecibles. Por eso, en países con elevada tasa de inflación o violentos vaivenes políticos el deseo de



EMPRESA	TRANSADO	VOLUMEN	DIC 31
ACERIAS PAZ DEL RIO	.987	1,727	7.8
COLTEJER	.088	1,493	48.0
FABRICATO	.075	2,572	65.0
TEJICONDOR	.060	1,070	80.0
VICUÑA	.236	1,328	340.0
DISTRAL	0.100	1,000	34.0
MINEROS DE ANTIOQUIA	924.209	5.72	220.0
CORP. FINANCIERA DEL VA	75.909	3,14	5.600.0
CARIBU	1.794	572	230.0
CARULLA	55.853	7,43	6.550.0
EVERFIT	94.114	7,69	180.0
BCQ. SUPERIOR PREF. EMIS DE 19	143.640	3,05	125.0
BANCO COMERCIAL ANTIOQUEÑO	228.681	8,06	1.300.0
TABLEMAC	60.057.635	5,19	59.0
FONDO GAN. ANTIOQUIA	27.078.104	1,32	41.0
	10.248.213	63,0	5.000.0

estabilidad prevalece al punto de desplazar otras preferencias, incluyendo las mejoras económicas, a un rango secundario. La misma democracia ha de justificarse por sobre todo como un orden calculable, o sea de conflictividad acotada. Más que en la época anterior, la estabilidad representa un prerrequisito de la acción política y, en definitiva, una condición básica de racionalidad. Por otro lado, se agudiza la *demand*a

de protección. Sea cierto o no el incremento de la criminalidad o del costo de vida, en todo caso crece el sentimiento de amenaza a la integridad física y a la seguridad económica. Pero los riesgos no son sólo materiales; tras la violencia y la guerra, el sida y el desempleo, rápidamente se sospecha de fuerzas oscuras. La percepción de inseguridad se potencia en un clima de incertidumbre que, finalmente, sólo se apacigua con certezas. La demanda de protección apunta tanto a las condiciones materiales de vida como a la seguridad simbólica y normativa. Al fin y al cabo, se requiere de ciertos criterios por sobre toda sospecha para manejar la vida cotidiana.

Se trata de demandas poderosas, pero sin contenido ni destinatario preciso. Ambas invocan la política en tanto instancia que garantiza el orden. El sistema político se ve, pues, confrontado a exigencias que las instituciones y los procedimientos democráticos no suelen procesar, al menos en términos explícitos. No basta, entonces, aducir una "sobrecarga" del régimen democrático; hay que encauzar tales demandas bajo pena de que desencadenen "soluciones" no políticas. Ello nos remite a un último aspecto.

6. Las transformaciones de la política

Finalmente, cabe mencionar las transformaciones de las instituciones políticas y, en particular, de la misma política. En parte, por las razones antes mencionadas, en parte por dinámicas internas, la política ya no es lo que era. Un rasgo sobresaliente ya fue mencionado: *el descentramiento de la política*. Vale decir, se debilita el lugar central que la política ocupaba en la organización social. La política institucionalizada ve restringido su campo de maniobra porque son más limitados los recursos disponibles y más arriesgadas las apuestas sobre los resultados previsibles de una decisión (o sea, más difíciles de determinar las opciones viables). Pero, además, se restringe la capacidad política de intervenir en otras áreas porque éstas obedecen en mayor grado a cánones específicos que escapan al control de la "lógica" política. ¿Qué asegura la "uni-

dad" de la vida social en tanto sociedad? Existen mecanismos de interdependencia e integración sistémica, por cierto, pero nada dicen sobre la dirección que toman las dinámicas. La capacidad de conducción política se encuentra así en entredicho en el momento mismo en que se vuelve más acuciante la pregunta: ¿hacia dónde vamos? Ilustrativo de ello son las dificultades de la política, no sólo por decidir el rumbo del desarrollo económico o científico-tecnológico sino, en general, por definir un proyecto de futuro para el país.

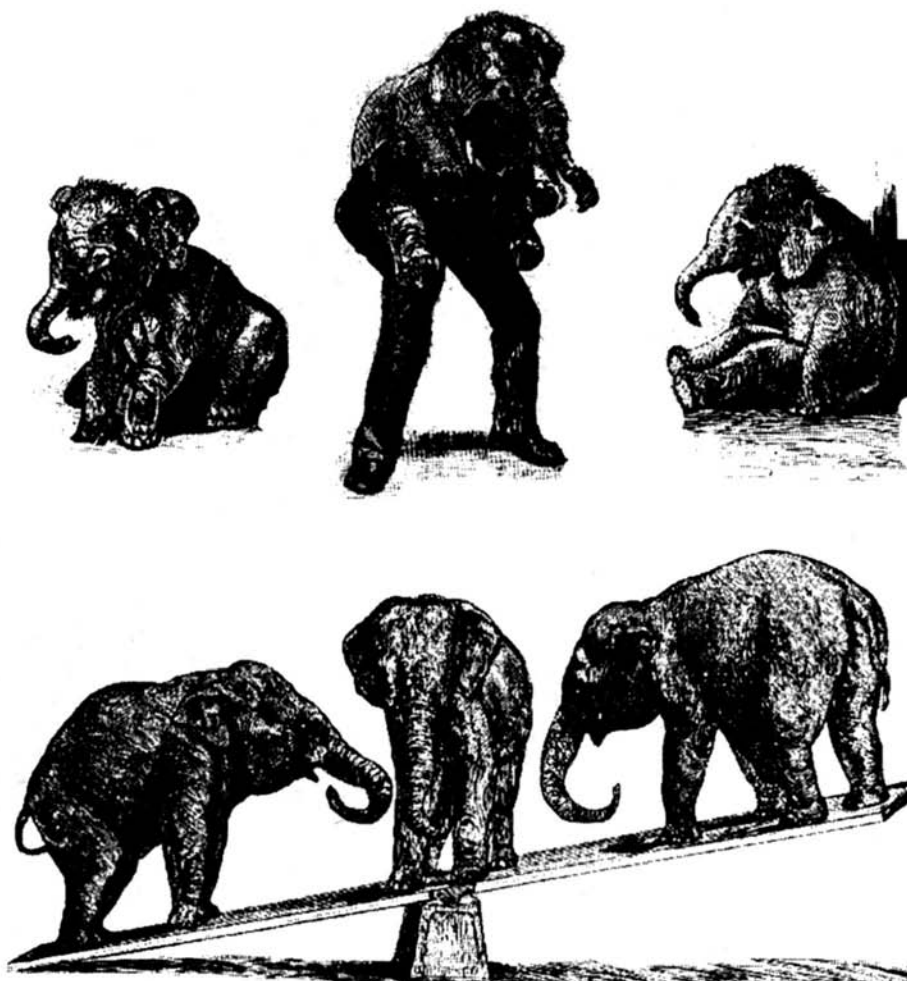
La pérdida de centralidad va acompañada de una *informalización de la política*. Quiero decir, la política realmente existente desborda las relaciones formalizadas del sistema político, permeando los límites entre lo político y lo no político. Ejemplos de ello son las redes informales entre instancias gubernamentales y actores sociales o la reformulación de los derechos ciudadanos a partir de la esfera civil. La informalización acorta la distancia entre política y sociedad pero, simultáneamente, provoca cierto vaciamiento de las instituciones políticas. Ellas ya no escenifican las grandes alternativas acerca del desarrollo nacional, ahora los clivajes se desmigajan en múltiples microdecisiones tomadas *ad hoc*. Ello da lugar a una situación paradójica: la nueva complejidad de los procesos sociales produce una fuerte demanda por conducción política al mismo tiempo que dificulta elaborar políticas de Estado que condensen consensos a largo plazo.

En este contexto hemos de situar a quienes son los agentes privilegiados de una política democrática: *los partidos políticos*. Estos viven por doquier, indistintamente de su signo ideológico, una fase crítica de redefinición pues carecen de discurso y de estrategia de cara a las grandes transformaciones en marcha. Se han quedado sin discurso en tanto interpretación global que permita ordenar la realidad en un panorama inteligible y estructurar la diversidad de intereses y opciones en torno de algunos ejes básicos. Carecen no sólo de "discurso ideológico" sino, igualmente, de "discurso programático" en tanto propuesta de futuro. Con la aceleración del tiempo y el consiguiente desvanecimiento del futuro les re-

El proceso de secularización descompone las religiones y, por tanto, las respuestas heredadas a los interrogantes básicos de la vida. Predomina una situación de desamparo en que las certezas tradicionales se desmoronan, los anclajes simbólicos se diluyen y las ataduras normativas pierden obligatoriedad sin reemplazo. Entonces los individuos, abandonados y aislados, se aferran fanáticamente a las verdades históricamente sedimentadas como "naturales", o bien, elaboran arreglos ad hoc que sirvan de refugio provisorio mientras buscan un destino verosímil. Los cambios no dan tiempo a que se consolide algo duradero. En suma, reina la incertidumbre.

sulta difícil elaborar un proyecto de país que aglutine y canalice las energías en determinada perspectiva. Parafraseando una conocida tesis de A. Downs se podría afirmar que los partidos no ganan elecciones para llevar a cabo sus programas, formulan programas para ganar las elecciones y una vez en el gobierno verán día tras día lo que pueden hacer. No corresponde, sin embargo, culpar a los partidos, ellos sólo expresan, de manera especialmente cruda, la perplejidad de estos tiempos. En períodos dominados por la contingencia son muchas las dificultades

en diseñar estrategias razonablemente consistentes. Bajo las nuevas condiciones, los partidos y, mucho más el gobierno, están obligados a ser sumamente flexibles en la selección de sus metas y acotar los resultados intencionales a los breves plazos previsibles, renunciando a líneas de acción de más largo alcance. Ni las "planificaciones globales" ni las "alternativas globales" tienen asidero (lo cual no elimina tales intentos). La fuerza de los hechos acota las opciones viables y, por tanto, favorece estrategias de conflicto limitado. Las decisiones acerca de lo que es y puede ser el orden social siguen siendo políticas, pero se restringe el campo de lo políticamente decidible. Ello no elimina las diferencias interpartidistas, pero les hace más difícil a los partidos tener un perfil nítido. De allí un sinfín de polémicas y polarizaciones artificiales que minan la de por sí débil identificación ciudadana.



Cabe, entonces, interrogarse acerca de la forma tradicional del partido político. Considerando las tendencias prevalentes parece necesario adecuar las modalidades organizativas para articular las relaciones de cooperación y competencia tanto al interior del partido y del sistema de partidos como en relación con el gobierno. Falta revisar, por otra parte, la inserción social de los partidos. Su legitimación depende, en buena medida, de su capacidad de armonizar el nuevo protagonismo de la ciudadanía con

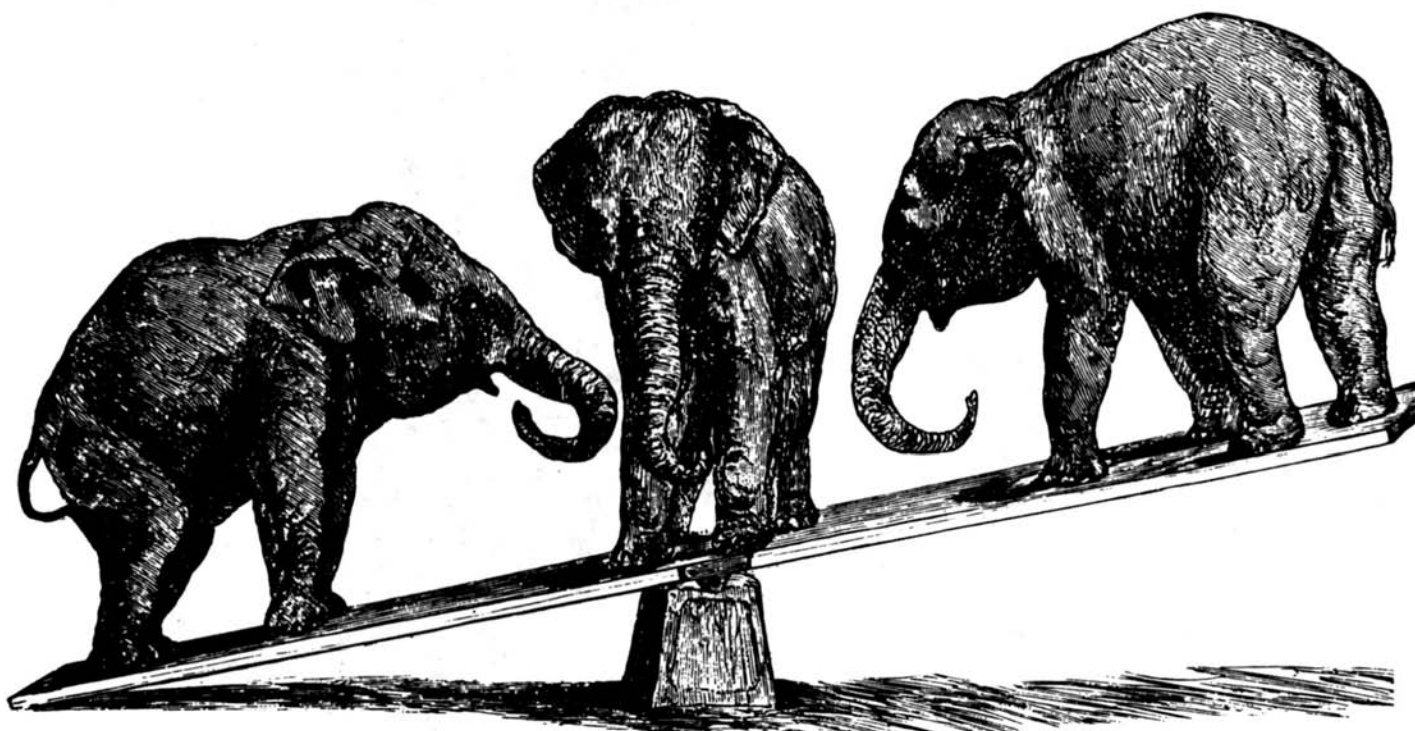
el carácter representativo de la democracia, configurando una relación "adulta" entre lo que los ciudadanos esperan de la política democrática y lo que ella puede ofrecer al ciudadano.

He reseñado algunos de los elementos que me hacen pensar en una transformación de la política. Al enfocar dicha transformación salta a la vista el desfase entre las imágenes estáticas que tenemos de la política y las nuevas modalidades del quehacer político. Tal desajuste es, en parte, inevitable, pero tiene efectos inconvenientes. Por un lado, crea falsas expectativas sobre lo que la política puede hacer y distorsiona las "medidas dadas" con las cuales evaluamos el desempeño político. Por el otro, la acción política se guía por imágenes obsoletas o criterios de orientación inadecuados y, por tanto, no está en condiciones de discernir los objetivos factibles y de ver las nuevas oportu-

tunidades. Ello conduce a esa aparente ausencia de alternativas que caracteriza nuestra época. No deja de ser desconcertante, en efecto, que precisamente en nuestro tiempo, lleno de cambios, parecería no haber otra opción que "más de lo mismo". Ahora bien, el desconcierto no es atenuante en política y, por el contrario, obliga a una reflexión más aguda. En el fondo, necesitamos una redefinición de la política; no en el sentido de una definición taxonómica, sino de una comprensión más cabal de la(s) "lógica(s)" que condicionan la acción política en nuestras democracias.

Un paso inicial hacia la elaboración de una nueva concepción de la política consiste, a mi entender, en precisar las principales tendencias en juego. A modo de conclusión y de prospectiva pongo a discusión dos posibles ejes estratégicos. Pienso, en primer lugar, en los procesos de diferenciación funcional que, bajo el impacto de la globalización, hacen saltar en añicos la antigua "unidad" de la sociedad. Por otra parte, la vida social no puede prescindir de mecanismos de cohesión social. Transformar la diversidad fáctica en una pluralidad democrática supone un ordenamiento: un

orden articulado de las diferencias. A la luz de esta tensión irreductible entre diferenciación e integración social me pregunto por el locus o estatuto de la política como instancia central de representación y coordinación de las relaciones sociales. ¿En qué medida y en qué forma puede la política democrática cumplir el papel de ámbito articulador de procesos tendencialmente autónomos? Tal fragmentación me hace pensar, en segundo lugar, en una sintonía estructural entre la política y otras esferas de la vida social. Me refería antes a las "sociedades a velocidades múltiples" que, según parece, ya no son sincronizadas por la política. Vale decir, los procesos políticos ya no pueden ser enfocados "en correspondencia" con los procesos económicos, culturales, tecnológicos, etc., sino que deberían ser analizados acordes con sus propios ritmos. Considerando esas dinámicas particulares, ¿en qué medida y mediante qué mecanismos existe todavía alguna sintonización política de los distintos tiempos sociales? Valgan estas alusiones tentativas para insinuar el tipo de reflexiones y exploraciones que me parecen necesarias para renovar nuestras formas de pensar y de hacer política.



Juan Fernando Londoño Osorio
Magister en Ciencia Política
Asesor del Congreso de la República
y de la Comisión de Ordenamiento Territorial

Sociedad Civil y construcción de lo público

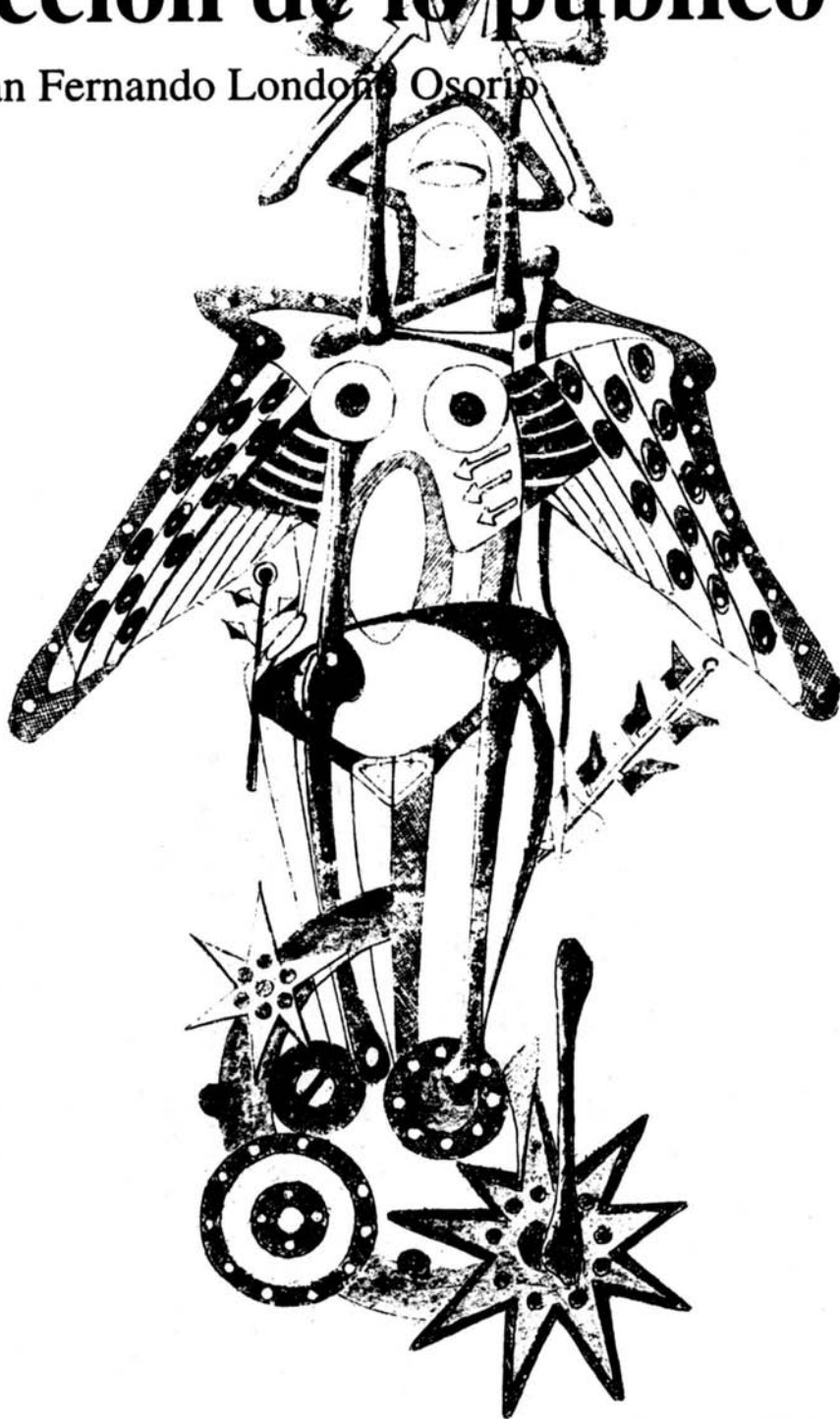
Juan Fernando Londoño Osorio

Durante la última década, tanto Colombia como la mayoría de las naciones latinoamericanas, han sufrido un profundo proceso de transformaciones en su vida social, política y económica. Dichos cambios no tienen una finalidad preestablecida -fatal o idílica- según el observador, sino que son procesos abiertos, facultados para lograr un desarrollo equitativo, al mismo tiempo que para condenar al atraso a inmensas capas de la población.

Uno de los elementos que con mayor fuerza aparece en el nuevo contexto es el reconocimiento de la denominada sociedad civil como uno de los actores principales en el escenario de las definiciones que cada país habrá de tomar para orientar el curso decisivo de su futuro colectivo.

Este proceso de transformaciones ha sido caracterizado como la reconstrucción de la matriz socio-política entendida como "el triple fortalecimiento autónomo y la tensión complementaria entre Estado, sistema partidario o de representación y base social o actores sociales o sociedad civil, vinculados institucionalmente por el régimen democrático" (Garretón, 1993, 10).

Este ensayo pretende contribuir a explorar los alcances y contenidos de la actuación de la sociedad civil en la



perspectiva de construir y consolidar la democracia.

Para ello se tratará de entender el contexto en que se produce el surgimiento de la sociedad civil, al igual que las propuestas democráticas que la impulsan para finalizar tratando de hacer un bosquejo de su configuración y actuación planteando que, como hipótesis central frente al fenómeno de reducción del Estado, la acción de la sociedad civil permite reconfigurar la noción de lo público evitando así que la transformación estatal equivalga a un empobrecimiento del sistema democrático.

El contexto de las transformaciones

Aunque se trata de un ejercicio difícil y con el riesgo de dejar elementos importantes por fuera resulta necesario tratar de resumir los aspectos más importantes del diagnóstico general sobre el conjunto de cambios que aún se encuentran en proceso para aportar elementos de comprensión a la aparición de la sociedad civil como elemento fundamental de la nueva matriz sociopolítica.

En el aspecto económico, el elemento más importante es la creciente aceptación del mercado como principal asignador de recursos y definidor de inversiones, es decir, como el mecanismo fundamental para el desarrollo económico. Aunque el alcance del papel del Estado y el mercado sigue en el centro del debate político.

Concomitantemente, y sin explicar las interrelaciones entre ellos, también son fenómenos básicos que afectan al Estado la transnacionalización del capital, la primacía del valor tecnológico agregado y la vinculación al comercio



internacional como requisitos para el crecimiento económico.

Para efectos de este ensayo, este conjunto de fenómenos ha conducido a una reducción del margen de decisiones públicas que competen a los Estados nacionales, bien sea porque dicha decisión se encuentre relacionada con una esfera superior -de carácter internacional- o porque el propio Estado ha decidido entregar dichos asuntos a agentes del mercado mediante privatizaciones y desregulaciones.

A nivel social, la cultura refleja la primacía del individualismo y los valores mercantiles en el espacio de las relaciones ciudadanas, la pérdida de representatividad de los actores tradicionales, como partidos y sindicatos, así como el surgimiento de una multiplicidad de asociaciones y movimientos ciudadanos en torno de reivindicaciones no tradicionales, esto es, más allá del conflicto capital-trabajo, todo ello en medio de una sociedad en la cual el conocimiento y la información se vuelven cada vez más importantes y los medios de comunicación son los principales ordenadores de la vida social (García Canclini, 1995).

Entre otras consecuencias, estos fenómenos han traído consigo un retorno y refugio en la vida privada, la desvalorización de la política y de los canales de articulación de demandas sociales.

Esto ha implicado el surgimiento y revaloración de múltiples y novedosas formas de organización que le dan sentido a la acción colectiva, que es justamente la forma de despliegue y desenvolvimiento de lo que aquí vamos a entender como sociedad civil.

La reconfiguración del Estado

Sin duda, la estructura que más ha sido impactada por las transformaciones es el propio Estado. En primer lugar, se ha abandonado la creencia en su capacidad como responsable exclusivo de la modernización y el desarrollo, redefiniendo su papel y colocándolo en una posición subsidiaria o de colaboración frente al mercado, aunque en permanente tensión frente a sus res-

ponsabilidades como garante de derechos sociales y frente a la redefinición del modelo de desarrollo.

La metamorfosis del Estado ha ido más allá de los procesos de privatización y desregulación o la búsqueda de la racionalización de su gestión en aras de la eficiencia. Ha implicado una redefinición de las instituciones políticas y la relación entre las mismas mediante procesos de descentralización y ajuste del régimen político.

Paralelamente, los cambios han implicado el predominio de la tecnocracia y el paradigma de la eficiencia frente a las formas políticas tradicionales, calificadas como corruptas en el nuevo modelo.

Se renuncia al universalismo como fin de la acción estatal y, en su lugar, se retrae su acción limitándola a la atención de ciertos grupos "focales".

Así, la política abandona la búsqueda de objetivos globales de desarrollo o la construcción de un cierto orden social y se reduce a la resolución de conflictos particularizados.

Paradójicamente, este proceso de disminución y achicamiento del espacio de lo estatal ha venido tratando de acompañarse con un aumento de las posibilidades de participación de la ciudadanía en dichos asuntos.

La cuestión central está en que dicha participación se refiere básicamente a los asuntos de carácter público estatal, es decir, precisamente la esfera que ha venido reduciendo, en forma drástica, el ámbito de su acción.

En este escenario, la sociedad civil emerge como el reconocimiento que las sociedades se organizan más allá del conflicto Estado-Mercado y que, dada la incapacidad del Estado y la irracionalidad del mercado, las formas de organización de la ciudadanía pueden ser la respuesta al vacío que ambas esferas generan, en un proceso de interrelación y apoyo conjunto (Esquel Group, 1993).

La paradoja democrática

Sin duda, también el escenario latinoamericano se ha caracterizado por el retorno a la democracia y la aceptación y valoración de la misma como la mejor forma de gobierno.

La democracia ha retornado, pero en su versión schumpeteriana, esto es, como la competencia electoral entre élites para gobernar.

Esta democracia ha requerido, además, que sus instituciones sean reajustadas para que puedan funcionar cada vez mejor como una poliarquía.

Así, la mayoría de los países ha optado por la Reforma Constitucional como mecanismo de adaptación institucional. Proceso caracterizado, entre otros aspectos, por la reorganización de los poderes públicos (ajustes al régimen presidencialista) y la búsqueda del perfeccionamiento de los sistemas de representación mediante la ampliación de los escenarios de decisión (fortalecimiento de la descentralización) y el reconocimiento de la actuación de un conjunto plural de actores sociales (participación ciudadana).

Un papel fundamental tiene la consagración de un régimen de derechos y mecanismos de garantía para su protección en un intento por superar los "enclaves autoritarios", es decir, "instituciones, poderes y actores heredados de los regímenes autoritarios" (Garretón, 1993, 8).

Esta búsqueda del mejoramiento y la ampliación de la democracia tropieza, sin embargo, con el empobrecimiento de grandes sectores de la población, los cuales ven así recortados, de facto, sus derechos y sus posibilidades de participación.

No es posible desligar la concepción de democracia de las condiciones que permiten su realización efectiva,

tal como lo ha señalado Weffort: "una teoría de la democracia exige una teoría de la sociedad, por lo menos en el sentido de que la igualdad democrática de los ciudadanos requiere de algún nivel de igualdad social entre los individuos", y agrega: "hay una contradicción entre un sistema institucional basado en la igualdad política de los ciudadanos (y, por tanto, en la igualdad social básica de los individuos como individuos) y sociedades caracterizadas por procesos de extrema desigualdad social o procesos de creciente desigualdad", (Weffort, 1993, 110, 114).

Así, hemos llegado a la construcción de sociedades en las cuales "aunque se conserven las características democráticas formales, las poblaciones más desfavorecidas no pueden gozar de todos sus derechos de ciudadanos por falta de recursos, conocimientos y acceso a los centros socioeconómicos de su país. Aquí se encuentran los límites que la pobreza impone, tanto con respecto a la posibilidad de actuar en el marco de la sociedad civil así como en el cuerpo de ciudadanos. El pobre, abocado a las tareas de su supervivencia, no llega a ser ni miembro de su sociedad civil ni ciudadano, aunque formalmente pertenezca a ambas esferas" (Sznajder, 1995, 22).

De esta manera se produce la gran paradoja de que al tiempo que se amplían las posibilidades de participación formal se disminuyen las de participación real. El grado y nivel de esta interrelación depende, en gran medida, de las condiciones políticas de cada país, pero no se opone a los ejercicios de democracia directa que en ocasiones se realizan.

Así, la pretensión de consolidar las democracias se enfrenta a la reducción del ámbito de lo público como producto de la transformación del Estado y a la pérdida de capacidad de los ciudadanos para participar efectivamente en los asuntos colectivos.

La sociedad civil: sentido y proyecto

En este escenario el reto para la auténtica consolidación de la democracia consiste en la recomposición de lo público, de tal manera que la reorganización institucional le devuelva sentido a la política y se dote a los actores sociales de posibilidades de transformación real de su entorno.

El problema estriba en que los cambios tienen que ser producidos por un actor, un sujeto portador de los ejes de dicha recomposición. Ante la crisis de los sujetos tradicionales, parece tornarse la mirada hacia la sociedad civil como el elemento central en este proceso.

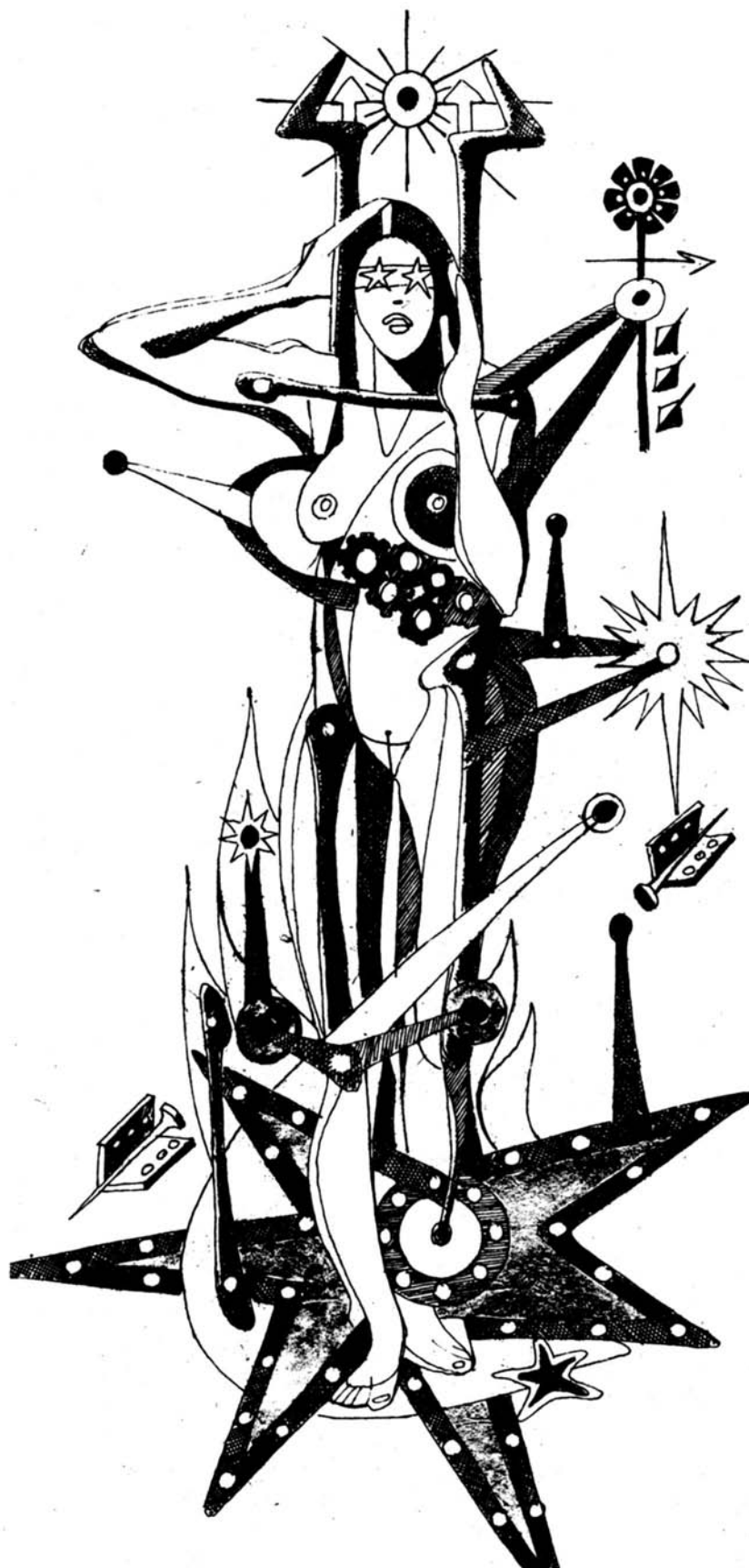
En dicho escenario la sociedad civil aparece como el sujeto articulador del proceso en tanto que su acción reconfigura los actores sociales y reconstruye los alcances de lo público.

La sociedad civil a que nos referimos se construye a partir de la ciudadanía mediante su organización y como mecanismo distinto, tanto del Estado como del mercado.

En su proceso histórico la sociedad civil se ha construido a partir de su diferenciación respecto a estamentos y poderes constituidos, militar, eclesiástico, político y estatal (Aranguren, 1988, 13). Para el caso latinoamericano, esa es nuestra hipótesis, distanciándose también del mercado.

Tradicionalmente se ha mirado la sociedad civil como lo distinto al Estado "...esta conceptualización crea una confusión teórica y un desorden práctico. Porque ofrece solamente un principio para la sociedad civil, aquel del 'no Estado' fusiona las instituciones y los procesos -los públicos y los familiares, los económicos y solidarios, los corporativos y voluntarios- que son, con frecuencia, divergentes y contradictorios" (Alexander, 1994, 84).

La sociedad civil se distancia del mercado como organizador de la vida social en la medida que sus objetivos



son públicos y de carácter social. El mercado, en cambio, se caracteriza por la búsqueda de beneficios particulares con criterios de maximización de la utilidad, mediante un sistema de precios que transmite información sobre las necesidades y capacidades de la gente.

En este punto resulta necesario concretar cuál es la concepción de sociedad civil que aquí se adopta, al respecto compartimos la caracterización que de ella hace Larry Diamond:

"La sociedad civil se concibe aquí como la esfera de la vida social organizada que es voluntaria, autogeneradora (ampliamente) autosostenida, autónoma del Estado y regida por un orden legal o conjunto de reglas compartidas. Es distinta de la 'sociedad' en general, puesto que comprende a los ciudadanos que actúan colectivamente en una esfera pública para expresar sus intereses, pasiones e ideas, intercambiar información, alcanzar metas mutuas, hacer exigencias al Estado y demandar de los funcionarios estatales el cumplimiento de sus responsabilidades. La sociedad civil es una entidad intermediaria, que separa la esfera privada y el Estado. Por lo tanto, excluye la vida individual y familiar, la actividad grupal que mira hacia adentro (por ejemplo, para la recreación, entretenimiento o espiritualidad) la empresa con ánimo de lucro, las firmas de negocios individuales y los esfuerzos políticos para tomar control del Estado" (Diamond, 1994)

Se constituye, así, en un cuerpo intermedio entre lo privado-individual y lo estatal y se diferencia de la sociedad política, en cuanto no busca ejercer el poder formal, y del mercado, en cuanto no persigue fines de lucro.

El papel y las funciones de la sociedad civil

Tradicionalmente, y desde una perspectiva liberal clásica, el papel principal de la sociedad civil era proveer

la base para limitar el poder del Estado y ejercer un control democrático sobre el mismo.

La superación de dicha visión permite observar cómo las organizaciones de la sociedad civil ofrecen mecanismos de asociación y defensa colectiva, tanto frente a las acciones estatales como frente a acciones privadas.

Su acción incrementa la eficacia política y proporciona destrezas que permiten aprehender valores y reglas de comportamiento, construyendo la democracia no sólo como un procedimiento, sino como un conjunto de valores que permiten la convivencia y ordenan la vida social.

Las formas asociativas crean canales para la articulación social y política, la agregación y representación de intereses y la integración de grupos excluidos.

Su acción permite generar un amplio rango de intereses que pueden mitigar la polarización de los conflictos, contribuyendo a darle legitimidad al sistema e, inclusive, ayudando a la formación de nuevos líderes políticos. Tal como se ha venido haciendo evidente con el fenómeno de los outsiders.

Su participación en los asuntos públicos permite un mayor control y vigilancia de los mecanismos democráticos y de la gestión pública, como en el caso de las redes ciudadanas para la vigilancia electoral en México y otros países de Centroamérica y con las veedurías ciudadanas en nuestro país.

De hecho, los planteamientos de lucha contra la corrupción incorporan como elemento básico la vigilancia ciudadana sobre la gestión pública (Groissman, 1994).

Mediante su acción se examina la información necesaria para el debate público aportando la capacidad de hacer un análisis crítico de la información, lo cual difícilmente puede hacerse como ciudadanos aislados, dotando así de capacidad deliberativa a la participación ciudadana.

Por último, su actuación crea confianza y legitimidad en la vida pública

y en las instituciones políticas, lo cual redundará en mayor desarrollo económico (Putnam, 1995).

Todo este conjunto de funciones contribuyen a darle nuevos contenidos a la vida social, y por esta vía, reconstruir lo público como el escenario propio de la deliberación sobre los asuntos colectivos, constituyendo así la forma de superar la dicotomía neoliberal entre lo estatal y lo privado o Estado versus Mercado (Przeworsky, 1992).

Esta perspectiva "...se dibuja claramente sobre el horizonte de la reforma democrática del Estado y apunta, sobre todo, al fortalecimiento de la participación ciudadana en la decisión y la gestión de los asuntos colectivos. Frente a la alternativa entre mercado y Estado, entre la mercantilización de todas las relaciones sociales y el protagonismo exclusivo de una figura estatal que ha agotado sus posibilidades, el espacio público se piensa como una esfera autónoma, escenario de la participación social y, en algunos casos, instancia de la descentralización de decisiones" (Rabotnikoff, 1993, 82).

La complejidad de la sociedad civil

La sociedad civil no es una categoría con existencia homogénea, depende de la historia y la cultura de una sociedad. De la forma como se han tejido las relaciones entre los ciudadanos y su relación con el poder.

Si existe una sociedad civil fuerte, ella contribuye a la estabilidad del sistema político, lo mismo que a la gobernabilidad del régimen.

En la medida que la sociedad civil surge como una expresión voluntaria su forma de actuación interna y externa debería ser democrática, y aunque no siempre es así en la práctica, potencialmente tiene la posibilidad de generar una mayor cultura democrática.

Adicionalmente, la vigencia de una cultura democrática, en todo caso, es directamente proporcional a la existencia de la misma sociedad civil.

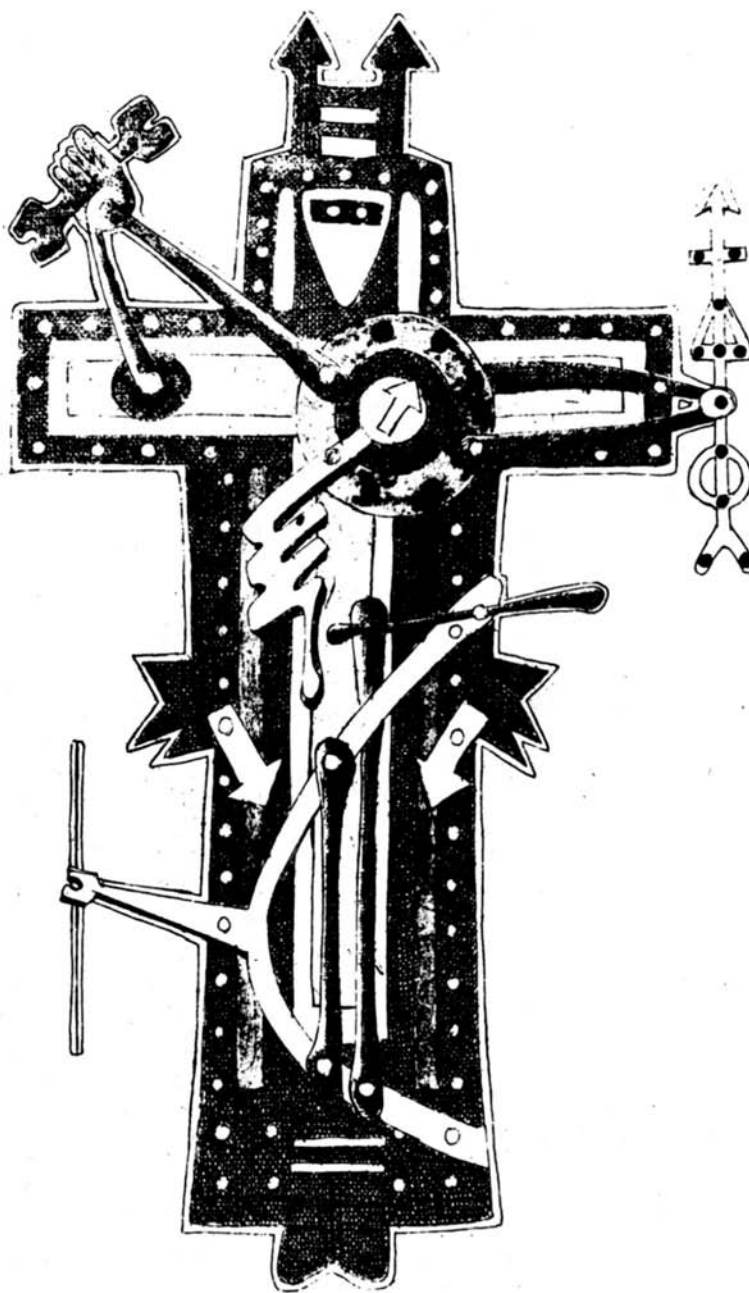
A mayor pluralismo de la sociedad civil, mayor posibilidad de canalizar los intereses e institucionalizar los conflictos contribuyendo así a estrategias de negociación y cooperación entre los actores sociales, que es lo propio de un sistema de gobernabilidad democrática.

Una mayor densidad de las asociaciones repercute en mayores posibilidades y demandas de participación efectiva.

La mayor confianza existente entre los miembros del conglomerado social repercute positivamente en el aumento de las transacciones comerciales y facilita así el crecimiento económico.

La multiplicidad de organizaciones de la sociedad civil implica que no todas las asociaciones posean la misma capacidad, posibilidad e interés para actuar, el desempeño de sus papeles dependerá de sus objetivos propios, así como de su autonomía legal, operativa y financiera.

De allí que no resulte válido pretender que Estado y sociedad civil hacen parte de dos esferas desligadas, por el contrario, el Estado puede inducir o reprimir el surgimiento y desarrollo de la sociedad civil.



Normalmente, el intento de impedir la libre acción de la sociedad civil conduce a la búsqueda de formas de expresión que pueden llegar a ser extrainstitucionales y hasta violentas.

La inexistencia o debilidad de la sociedad civil comporta un déficit cívico que se caracteriza por vivir al margen del Estado y la imposibilidad de establecer unas normas de convi-

vencia entre los miembros del conglomerado social.

Bien vale la pena resaltar que el reino de la sociedad civil no es el reino de lo homogéneo, ni mucho menos que el único conflicto es el que existe entre sociedad civil y Estado. Por el contrario, es al interior de la sociedad civil donde se suelen dar los principales conflictos y el Estado suele reflejar el triunfo de los intereses dominantes.

No hay que caer en categorizaciones o calificaciones acerca de la sociedad civil como "mejor" que el Estado y el Mercado, por el contrario, la óptica adecuada es definir su ámbito de acción propio y fortalecer cada uno en su ámbito de acción respectivo.

Más y mejor Estado, más y mejor mercado y más y mejor sociedad civil parece una fórmula adecuada, pero que como toda fórmula no explica los conflictos reales por la constitución del espacio pro-

prio, tema en el cual las perspectivas políticas tienen aún mucho que decir, pues los alcances y límites de cada uno refleja una postura sobre el 'orden social' deseable.

En todo caso, bien vale la pena traer a colación la frase de Soledad Laeza parodiando a Benedict Anderson: "Sociedad civil: al leer cómo se habla de ella es posible imaginarla

como una señora que entiende muy bien las cosas, sabe lo que quiere y lo que tiene que hacer, es buena, buena, y desde luego, la única adversaria posible de la perversidad estatal. Es tan virtuosa y tiene tanta seguridad en sí misma, que da miedo" (citada por García Canclini, 1995, 29).

La disputa entre esos dispersos intereses solía ser canalizada mediante la acción de los partidos políticos. Ahora que la sociedad civil se ha hecho tan compleja, la posibilidad de canalizar las demandas por parte de los partidos se ha visto desbordada, lo cual explica en parte su crisis.

La crisis de los partidos no es argumento para que la sociedad civil trate de remplazarlos. Esa no es su función, pues mientras las organizaciones y asociaciones canalizan intereses puntuales, la función de los partidos es ordenar dichas demandas en función de un determinado proyecto político o modelo de sociedad deseada.

El conflicto y competencia entre

partidos y sociedad civil implica la necesidad de realizar una acción política que reconozca y facilite la relación entre ambos. Esta relación debe evitar el monopolio de la actividad pública y del acceso al Estado por parte de los partidos sin pretender obviarlos, al tiempo que debe permitir una relación entre ciudadanos y no entre clientes.

La acción de la sociedad debe buscar, además, forjar una nueva ética que vaya más allá de la lucha contra la corrupción, que se oponga al individualismo y a la mercantilización de las relaciones sociales y se edifique sobre la solidaridad y la responsabilidad conjunta por el futuro de todos.

La actuación de la sociedad civil perfila y reconstruye los contornos de lo público. Por tanto, su acción no debe restringirse a la mera solución de asuntos puntuales sino que debería enmarcarse, cada vez más, en los asuntos de carácter estratégico que definen precisamente el ámbito de su acción,

determinando una acción conjunta y concertada de desarrollo.

No sólo es inválido plantear la relación entre Estado y sociedad civil como un puro conflicto, sino que es viable pensar que ambos se constituyen en un juego de suma positiva que permita tener más y mejor Estado y más y mejor sociedad civil.

Por último, su relación con el mercado no pretende ni suplantar ni suprimirlo, pero sí enmarcar las relaciones sociales como definición de asuntos públicos mediante un ejercicio colectivo de ciudadanía y no como evaluación del riesgo de inversión.

Esto es, la sociedad civil oxigena y da valor a la democracia sin permitir que los asuntos colectivos queden en manos del mercado, redefiniendo en sus prácticas el alcance y contenido de aquellos temas que deberían ser considerados precisamente públicos y, por lo mismo, sujetos a la deliberación colectiva y a los procedimientos democráticos.

Bibliografía citada

Alexander, Jeffrey (1994). "Las paradojas de la sociedad civil". *Revista Internacional de Filosofía Política*, No. 4.

Aranguren, José Luis (1988). "Estado y sociedad civil". En *Sociedad civil o Estado, ¿reflujo o retorno de la sociedad civil?* Fundación Friedrich Ebert- Instituto Fe y Secularidad, Salamanca, España.

Diamond, Larry (1994). *Rethinking Civil society. Journal of democracy*, vol. 5 No. 3. Existe traducción en *Las Incertidumbres de la Democracia*, Pedro Santana (compilador), Ediciones Foro Nacional por Colombia.

Esquel Group Foundation (1993) *Sociedad civil, Estado y Mercado: una*

asociación incipiente en procura de un desarrollo equitativo. Washington.

García Canclini, Néstor (1995). *Consumidores y ciudadanos*. Grijalbo, México.

Garretón, Manuel Antonio (1993). *Transformaciones socio-políticas en América Latina 1972-1992*. En Garretón, Manuel Antonio, editor, *Los Partidos y la transformación política de América Latina*. Ediciones Flacso, Chile.

Groisman, Enrique (1994). "La participación como medio de combatir la corrupción." En *La Corrupción al descubierto*. Ministerio de Gobierno, Colombia.

Przeworsky, Adam (1992). "The Neoliberal Fallacy". *Journal of de-*

mocracy, vol 3 No. 3. También está traducido en *Las incertidumbres de la democracia*.

Putnam, Robert (1995). *Making democracy works*.

Rabotnikoff, Nora (1993). "Lo público y sus problemas: notas para una reconsideración." *Revista Internacional de filosofía política*, No. 2.

Sznajder, Mario (1995). "Sociedad civil y democracia limitada: una perspectiva comparativa". *Papel Político* No. 1. Universidad Javeriana.

Weffort, Francisco (1993). "Nuevas democracias, ¿qué democracias?" *Revista Sociedad*, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.

Director de la Revista Foro. Presidente
Corporación Viva la Ciudadanía

Legitimidad política y descentralización

Pedro Santana Rodríguez

1. A la hora de los balances. Recordar el contexto

Hace 10 años se promulgó parte de las medidas más importantes que dieron un impulso notable al proceso de la descentralización en nuestro país. Se sancionó el Acto Legislativo No 1, que al reformar la centenaria Constitución centralista -aquella de 1886, añorada y lamentada por los sectores más tradicionalistas y oligárquicos del país- le quebraba una vértebra, como se dice popularmente, al centralismo y a la vieja Carta Política. Mediante esta reforma constitucional se estableció la elección popular de los alcaldes, entregando a los ciudadanos de los municipios la potestad y el derecho inalienable para elegir a sus autoridades locales. Se promulgaron, así mismo, las Leyes 11 y 12 con las cuales se profundizó el proceso emprendido con la expedición de la ley 14 de 1983 que había reestructurado las finanzas municipales, esto es, aquellos impuestos y contribuciones que van directamente del



bolsillo del contribuyente a las tesorías municipales.

Las dos leyes sancionadas en 1986 buscaban complementar y poner en marcha la recreación de la nueva institucionalidad local. La Ley 11 de 1986 y el Decreto 78 de 1987, se encargaron de poner al día a los muni-

cipios en materia de competencias y atribuciones. Se trataba de devolver lo que les había sido arrebatado durante cien años en sucesivas reformas centralistas: la posibilidad de que determinaran las rutas de los servicios públicos de transporte, manejaran los acueductos, se encargaran directamente de la construcción de las aulas escolares, manejaran la prestación de los servicios públicos, básicos, pusieran en marcha planes de desarrollo municipal, cobrarán impuestos y los actualizarán, etc. La Ley 12 se ocupó de transferir recursos económicos, los cuales puso a depender del impuesto a las ventas que había sido reestructurado en el año de 1984.

La reforma política de 1991, que condujo a la expedición de una nueva Constitución, profundizó el proceso descentralista y la autonomía municipal, al paso que inició la refundación de los departamentos, abriendo la posibilidad de crear nuevas entidades territoriales como regiones, entidades

territoriales indígenas, provincias y distritos especiales¹.

A una década de iniciado el proceso social y político de refundar la institucionalidad municipal se realizan balances, se abren interrogantes y se proponen reformas, todas ellas -se dice- para profundizar en el proceso de la descentralización que hoy goza de legitimidad, credibilidad y, sobre todo, de respaldo ciudadano si se toma como indicador el hecho irrefutable que los alcaldes son los funcionarios más votados en el país y quienes gozan de los mayores índices de popularidad. Pero buena parte de las propuestas, como aquellas esbozadas por el Ministerio de Hacienda que anuncia, como lo ordena la Carta Política de 1991, una revisión quinquenal de la marcha del proceso, son realmente preocupantes en sus contenidos.

Tres parecieran ser los interrogantes que con mayor fuerza se hacen con respecto al proceso de la descentralización: en primer término, se sospecha que las transferencias con destino a los departamentos y municipios son demasiadas, lo que ha llevado al debilitamiento del Estado central. Se dice que por cuenta de dichas transferencias el Estado central, otrora todopoderoso, se ha debilitado para intervenir de manera destacada y determinante en el proceso de desarrollo del país y en la orientación general de la econo-

mía. Según estos analistas, el déficit fiscal del nivel nacional del Estado se explicaría por el volumen de recursos transferidos a las entidades territoriales por cuenta del situado fiscal y de las participaciones a que tienen derecho los municipios de acuerdo con las normas constitucionales. Este déficit fiscal, que ronda actualmente en el 3% del Producto Interno Bruto, podría ser reducido si se desacelera la descentralización y si se logra disminuir la marcha ordenada por la Constitución Política.

En segundo lugar, se sospecha que los recursos transferidos han ocasionado dos males que es preciso superar: se dice, sin evidencia empírica a la vista, que este gasto no se realiza debidamente y que con frecuencia se violan los topes definidos por la Ley 60 de 1993 y, de contera, se habla de pereza fiscal local, esto es, que los municipios se han recostado en las transferencias sin realizar esfuerzos propios que lleven al fortalecimiento de las arcas municipales y aún departamentales. También se señala la inflación y los fracasos relativos en lograr controlar-

la, se explican, entre otras razones, por el desbordamiento de los niveles de crédito de las entidades territoriales y, principalmente, por cuenta de las ciudades mayores de 100 mil habitantes. Consecuente con este tipo de razonamiento, la administración que preside Ernesto Samper ha propuesto, mediante proyecto de ley, el establecimiento de topes al endeudamiento municipal.

Un tercer interrogante se formula al modelo mismo de la descentralización. Se señala que este modelo que busca transferir recursos económicos desde el Estado central y desde los principales centros económicos, es decir, desde las grandes ciudades a los municipios pequeños es inadecuado, toda vez que estos recursos aplicados a inversiones en estos centros urbanos podrían contribuir a acelerar el crecimiento económico, lo cual no ocurre cuando se irrigan sobre el conjunto del territorio. Este gasto se dice que es improductivo o, en todo caso, que no arroja las ventajas que se obtendrían si estos recursos se dirigieran a los principales centros productivos.

Cuadro No. 1
Distribución del Ingreso Público en Colombia*

Años	Nación	Departamento	Municipio	Total
1950	58.4	23.8	17.8	100.0
1960	59.8	19.6	20.6	100.0
1970	73.7	11.5	12.0	97.2
1975	68.8	17.9	13.3	100.0
1977	78.8	13.1	8.	100.0
1978	81.9	11.1	7.0	100.0
1979	81.5	11.1	7.4	100.0
1980	79.5	11.4	9.1	100.0
1981	79.6	10.6	9.8	100.0

* En los ingresos de los departamentos y los municipios están incluidas las transferencias nacionales por concepto de situado fiscal (rentas transferidas para el pago de los gastos en educación y salud) y los ingresos por concepto de cesión del impuesto a las ventas.

¹ Las nuevas entidades territoriales dependen, para su creación, de la aprobación por el Congreso de la República de una Ley Orgánica. Su aprobación se ha complicado debido a las vacilaciones de la vieja clase política, pero también, porque hay que ubicar en el nuevo esquema a los departamentos. No es posible pensar en el funcionamiento de todas las entidades territoriales contempladas en la Constitución de manera simultánea, puesto que ello derivaría con toda seguridad en ineficiencia, paralelismo y aumento de los gastos burocráticos sin beneficios para los habitantes de éstas nuevas entidades.

El debate territorial, sin alcanzar a desplazar al debate político ligado con la presencia de los dineros del narcotráfico en las campañas políticas, es importante y ha puesto en marcha una discusión que busca, para unos, recuperar el manejo centralista de recursos y, para otros, mantener y profundizar el proceso de la descentralización. Es bueno, por tanto, ocupar nuestro caletre en esta disputa con el ánimo de que el elefante del centralismo no llegue a nuestra casa sin que nos hayamos percatado de su presencia.

2. Finanzas locales y finanzas nacionales

Uno de los aspectos en los cuales el centralismo se manifestó con mayor fuerza en nuestro país fue precisamente el de las finanzas públicas. En 1950 el nivel nacional del gobierno percibía el 58.4% del total de los ingresos corrientes de la nación mientras que a los departamentos ingresaba el 23.8% y a los municipios el 17.8%, incluyendo, dentro de los ingresos de municipios y departamentos, las transferencias nacionales por concepto de situado fiscal-rentas transferidas para el pago de gastos en educación y salud- y los ingresos por cesión del impuesto a las ventas. En 1981 el nivel nacional del Estado recibió el 79.6% del total de los ingresos corrientes, los departamentos el 10.6 y los municipios el 9.8%. Si en los ingresos de las entidades territoriales no se incluyeran las transferencias, la situación sería aún más crítica, como lo era en la realidad. Por ello no es exagerado señalar que los departamentos y municipios, como subniveles de gobierno, con capacidad de actuación sobre los problemas de los habitantes, con posibilidad de realización y de financiamiento de obras públicas, no existían hacia los años ochenta o, en todo caso, era tal su precariedad que ni siquiera los pobladores que recurrían a

Cuadro No. 2 Transferencias y regalías para gasto territorial*							
Como porcentaje de los ingresos corrientes de la Nación							
Concepto	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Situado fisc.	21.1%	18.5%	19.1%	20.1%	22.1%	22.8%	23.8%
Participación	10.4%	10.0%	12.4%	12.8%	13.0%	14.6%	15.7%
Cofinanciación	6.9%	6.2%	6.0%	4.5%	5.3%	7.1%	8.6%
Regalías	5.8%	3.6%	3.4%	3.2%	2.8%	2.9%	2.3%
Fondo Nal. Regalías			1.1%	1.2%	1.1%		
Total	44.1%	38.3%	40.8%	40.6%	44.3%	48.7%	51.5%
* Los porcentajes son inferiores a la tasa de transferencia establecida por la ley debido a las deducciones en los ingresos corrientes de la nación autorizadas por las Leyes 6a de 1992 y 100 de 1993.							

FUENTE: Departamento Nacional de Planeación, *Revista Planeación y Desarrollo*, Vol. XXVI, No 2, mayo de 1995, pág. 212.

los paros cívicos, las tomas de oficinas públicas y las marchas campesinas, para reclamar por adecuados servicios públicos, los consideraban interlocutores válidos. La mayor parte de estos movimientos exigía la presencia de funcionarios nacionales para negociar con ellos, puesto que sabían muy bien de la imposibilidad de gobernadores y alcaldes para solucionar, o siquiera negociar, sus reivindicaciones².

La centralización de las finanzas públicas, como se observa en las cifras del cuadro No 1, se presentó, sobre todo, después de la reforma constitucional impulsada por la administración de Carlos Lleras Restrepo (1966-1970). La consecuencia más inmediata fue la quiebra fiscal de los gobiernos municipales y departamentales y la crisis en la prestación de los servicios públicos y sociales a su cargo, la cual fue respondida con la irrupción de

grandes movimientos populares bajo la forma de paros cívicos, toma de dependencias oficiales, toma de ciudades y pueblos, marchas campesinas, etc³.

Uno de los contenidos básicos y más significativos del proceso de la descentralización en Colombia ha consistido precisamente en la descentralización fiscal y en el fortalecimiento de las finanzas municipales. Es un hecho evidente que los municipios y los propios departamentos han recibido más

² Santana R. Pedro. *Desarrollo Regional y paros cívicos en Colombia*, Bogotá, Cinep, 1983.

³ Un examen de esta situación puede consultarse en *La Crisis Urbana y el poder local y regional. El caso de Colombia*. Pedro Santana R. *Ciudades en Conflicto*. Centro de Investigaciones Ciudad-Editorial El Conejo. Quito, 1986.

recursos económicos a partir del proceso iniciado en 1983 con la expedición de la Ley 14 y, sobre todo, con el incremento de las transferencias desde el Estado central. Así, por ejemplo, si se examinan las cifras sobre transferencias se tiene que el situado fiscal y las participaciones municipales significaron en 1990 un 31.5% del total de los ingresos corrientes de la nación y en 1995 por estos dos rubros las entidades territoriales obtuvieron el 37.4% de los mismos. Si a ello agregamos los recursos destinados a la cofinanciación y a las regalías, en el año de 1990 las entidades territoriales obtuvieron un total de 44.1% del total de los ingresos corrientes de la nación mientras que sumados los mismos rubros para 1995 obtuvieron un 48.7%. Es, pues, innegable el peso de las transferencias y el contenido descentralista de la política puesta en marcha en Colombia en el llamado proceso de la descentralización.

La evidencia empírica muestra que, a la par con el crecimiento de las transferencias, se incrementaron los ingresos tributarios propios, es decir, aquellos que provienen del impuesto predial; industria y comercio; avisos y tableros; rodamiento de vehículos e instituciones financieras. Al observar las cifras sobre el comportamiento de los recaudos tributarios de los municipios se encuentra que éstos han presentado un crecimiento significativo entre 1980 y 1990, del 6.4% anual en términos reales, frente a un 3.7% de los tributos nacionales, 2.9% de los departamentales y un crecimiento promedio del PIB del 3.0%⁴. El mejor desempeño de las finanzas locales también puede verse en términos del mejoramiento del gasto, tal como lo muestra el mismo estudio de Wiesner. En 1980 los gastos de inversión apenas llegaban al 18% del total de los gastos municipales mientras que en 1990 éstos alcanzaron el 42%. Esta cifra debe haber mejorado en los últimos cinco años.

Los ingresos propios han aumentado para el conjunto de los municipios en los últimos años, aunque se nota que esta tendencia es fuerte, sobre todo en los municipios mayores de 100.000 habitantes. Este grupo de municipios mantuvo tasas de crecimiento de sus ingresos propios del 25.0% en términos reales para 1994, tasa que es superior a la registrada para el período 1983-1990. Además, el número de municipios que decrecen en términos reales es mínimo, según las conclusiones de un reciente estudio de Departamento Nacional de Planeación⁵. Pero, además, hay que anotar que en los últimos años este promedio debe haber mejorado, sobre todo por la puesta al día de las grandes ciudades que han realizado reformas tributarias bastante agresivas. Se destaca, por ejemplo, el caso de la ciudad de Santafé de Bogotá que durante 1994 incrementó sus ingresos por impuesto predial en un 130% por la aplicación del autoavalúo y de industria y comercio que creció en un 171% como consecuencia de las medidas de descuento por pronto pago y cambios en los períodos de pago. Por el peso de esta ciudad en el conjunto de las finanzas municipales del país y por las reformas realizadas a finales de 1995 que pusieron al día a la ciudad en el cobro de la sobretasa a la gasolina, así como por medidas destinadas a la racionalización tributaria, se puede afirmar, sin temor a equivocación, que los ingresos municipales se han incrementado de manera signi-

⁴ Wiesner D. Eduardo. *Colombia: Descentralización y Federalismo Fiscal*. Informe final de la Misión para la descentralización. Santafé de Bogotá: Presidencia de la República, Departamento Nacional de Planeación, 1992. Cuadro III. 2., página 122.

⁵ "Destinación de la participación municipal", Departamento Nacional de Planeación, *Revista Planeación y Desarrollo*, Volumen XXVI, No. 2, mayo de 1995, págs. 44-45.

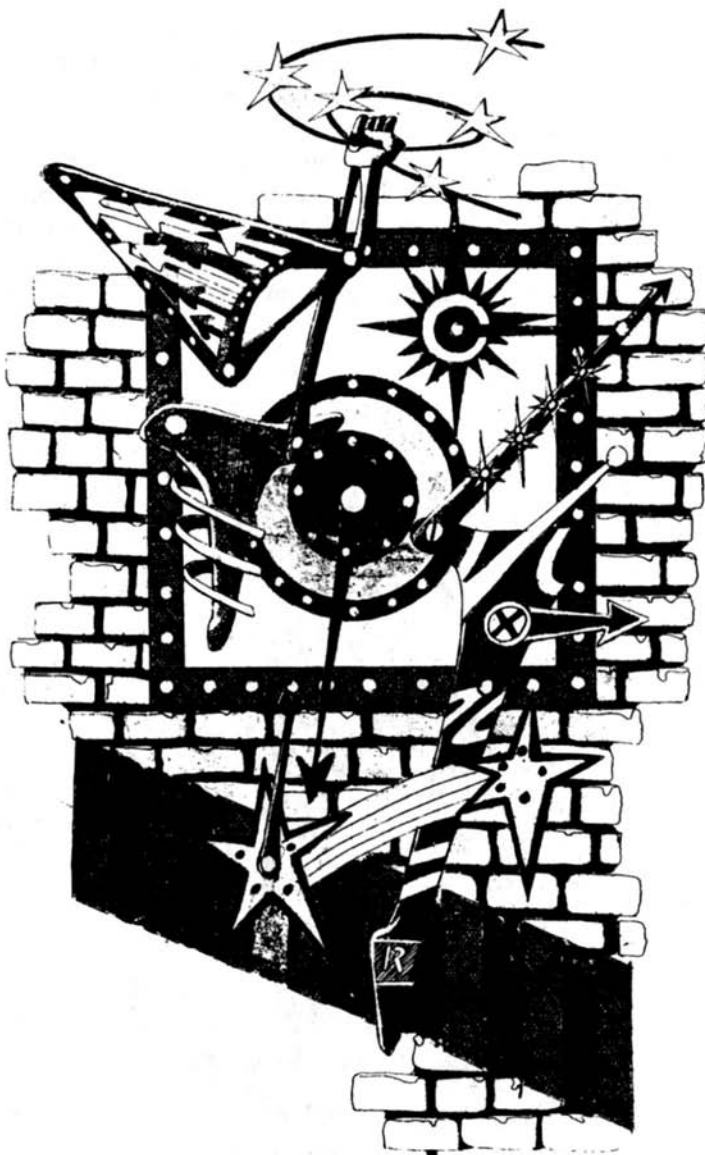


ficativa durante estos últimos cinco años.

Para el grupo de las grandes ciudades las transferencias apenas representan entre el 10 y el 15% del total de sus ingresos. La situación con respecto a la ciudad de Bogotá para 1996 es aún mejor, puesto que las participaciones municipales no llegarán al 10% del total de sus ingresos. A esta misma conclusión llegó un reciente estudio de Fedesarrollo que a la letra señala: "Se destaca el crecimiento de las transferencias a partir de 1993, muy superior al registrado por las demás fuentes de ingresos. También vale la pena destacar que no se presentó pereza fiscal, ya que los ingresos tributarios registraron un crecimiento real del 10% entre 1993 y 1994, comparado con un crecimiento real promedio anual del 7% entre 1990 y 1993"⁶.

Si se toman los estudios de Wiesner y de Fedesarrollo, a los que se ha hecho mención líneas arriba, se tendría que durante la década de los años ochenta el crecimiento promedio real anual de los ingresos tributarios municipales fue del 6.4%, mientras que entre 1990 y 1993 fue del 7.0%, para 1994 fue del 10%, en términos reales.

Como consecuencia de este doble fortalecimiento de las finanzas municipales también ha crecido la participación de sus gastos en el conjunto del gasto público nacional. Los ingresos municipales crecieron en términos reales entre 1981 y 1994, incrementando su peso en el PIB del 2.2% al 3.5%. Por su parte, el gasto municipal se incrementó del 3.3% al 6.8% del PIB en el mismo período⁷.



No obstante, las conclusiones a que llegan, tanto Wiesner como el propio, Departamento Nacional de Planeación, es que "en síntesis, estas cifras indican que las mayores transferencias de recursos nacionales han coincidido con un menor esfuerzo fiscal en la gran mayoría de los municipios del país, que puede ser, inclusive, más agudo si se tiene en cuenta que un 50% de los ingresos ejecutados corresponde a cartera por cobrar que fluctúa entre 5 y 10 años y con muy bajas probabilidades de recaudo, incluso por la vía legal". Para Wiesner es evidente que la presencia de una transferencia automáti-

ca ha conducido a una situación de pereza fiscal e indolencia en el gasto debido al hecho que los gobernantes locales prefieren dejar de lado cualquier esfuerzo tributario por sus costos políticos y, además, tienen un margen grande para financiar su ineficiencia.

Una argumentación adicional en esta misma dirección la presenta el informe del Banco Mundial sobre la marcha de la descentralización en el país: "El futuro de las finanzas locales, aún en los municipios más grandes, no luce particularmente brillante, incluso donde la Ley 14 claramente impulsó los ingresos locales y donde, con los cambios apropiados, los ingresos por predial pueden ser, también, considerablemente fortalecidos. Una razón para este pesimismo es que actualmente no existen incentivos para que los gobiernos locales incrementen sus propios recursos, aun si las jurisdicciones respectivas tie-

nen un considerable potencial para hacerlo. Siempre es más fácil recurrir al gobierno nacional en búsqueda de fondos que enfrentar a los votantes locales enfurecidos por el incremento

⁶ "Desempeño financiero de las entidades municipales 1993-1995", Ospina Pedro Nel y Gutierrez Catalina. *Coyuntura Económica*, Volumen XXVI, No. 1, marzo de 1996, págs. 77-94.

⁷ *El Salto Social, Plan Nacional de Desarrollo 1994-1998*, Presidencia de la República-Departamento Nacional de Planeación, Santafé de Bogotá, febrero de 1995, p.36.

de los impuestos locales (...) Otra razón para el escepticismo con respecto al potencial para incrementar la tributación local es la obvia sensibilidad política relacionada con el aumento del impuesto predial, como se evidenció en el reciente fiasco de Bogotá con el catastro⁸.

Como se observa, la lectura sobre la marcha del proceso descentralista en términos económicos es contradictoria. Por una parte, se reconoce que los ingresos tributarios del orden municipal vienen creciendo en tasas promedio superiores, tanto al crecimiento del conjunto de la economía como, también, al crecimiento de los tributos nacionales. ¿Qué explicación dar a esta aparente o real contradicción?

En primer lugar, hay un interés político evidente en mostrar una realidad que las cifras no sustentan. Este interés político es el de dar marcha atrás en el proceso de la descentralización o, por lo menos, en limitarla, retrocediendo en la visión y alcance que le dieron los constituyentes del 91 para quienes el gasto público debería orientarse, tanto en sentido social para superar las condiciones extremas de pobreza como, también, en el sentido de redistribuir socialmente los beneficios del desarrollo económico privilegiando a aquellos municipios y territorios más rezagados y con mayores necesidades básicas insatisfechas, tanto en relación con el bienestar de su población (NBI), como en materia de infraestructura urbana. Los problemas de la descentralización fiscal y las alternativas para enfrentarlos no están en retrotraer el proceso con medidas centralistas, sino en especificar los problemas y buscar alternativas que corrijan distorsiones que existen,

pero frente a las cuales es necesario adoptar alternativas que fortalezcan y profundicen el proceso descentralizador.

A pesar del notable desempeño y crecimiento de los tributos municipales es evidente que hay rezago y pereza fiscal en algunos de los tributos y, también, en algunos municipios. No

es la tendencia nacional según lo muestran las cifras. No obstante, es también cierto que un sector de los municipios, y, por ende, de los alcaldes, ha mantenido una política de bajas tributaciones que deberán ser corregidas, aunque lo que muestran las cifras es un desempeño bastante satisfactorio si se le mira globalmente.

Las recientes conclusiones de la misión de gasto público corroboraron en lo fundamental los resultados de los estudios que aquí se han mencionado. Para el grupo de municipios que mantienen una baja tributación sería necesario adoptar diversas alternativas, de tal manera que su comportamiento se acercara al promedio nacional. Una medida posible para corregir la actuación de alcaldes y concejos municipales, que temen el castigo electoral por el incremento de los tributos locales, podría ser precisamente el establecimiento de normas nacionales que incrementen los tributos cuando éstos sean muy inferiores al promedio de todos los municipios del país. Una medida, como la anterior, supondría la existencia de información actualizada que permitiera poner en marcha medidas como esa.

Podría, también, reformarse el sistema de estímulos por esfuerzo fiscal, de tal manera que el castigo para aquellos municipios que no toman las medi-



se trata de desconocer los hechos. Todos los estudios, incluidos los que nosotros hemos realizado, muestran un fortalecimiento y un crecimiento notorio de los tributos locales que son superiores al crecimiento promedio de los impuestos nacionales. También han mostrado un incremento notorio de los gastos de inversión y una disminución de los gastos de funcionamiento. Esta

⁸ Colombia: decentralizing revenues and the provision of services: a review of recent experience. World Bank, October 23, 1989, p. 46. Documento preparado por Kazuko Uchimura y Richard Bird. Citado por Maldonado C. Alberto y Moreno O. Carlos. Transferencias y esfuerzo fiscal municipal. *Revista Nómadas*, Universidad Central, No. 3, Santafé de Bogotá, págs. 40-50.

das para la actualización y cobro de los tributos sea drástico o, finalmente, siempre existirán mecanismos de cofinanciamiento que puedan ser utilizados para premiar la eficiencia y para castigar la pereza fiscal. Estas medidas son perfectamente posibles con la condición de que se avance en la diferenciación de los municipios definiendo unos indicadores que permitan establecer categorías entre ellos.

Sobre el desbordamiento del endeudamiento de las entidades territoriales es evidente que éste se ha incrementado, pero, como lo anota Jorge Iván González, el gobierno nacional exagera las consecuencias y su impacto sobre el manejo macroeconómico del país. Es posible que se establezcan controles que lo hagan más responsable y que, en adelante, el volumen del crédito esté en relación con la marcha real de las finanzas locales y regionales. Lo que no se puede aceptar es que se pretenda descargar sobre este endeudamiento las dificultades del manejo macroeconómico que está más relacionado con el desbordamiento del gasto público central en gastos militares, justicia, etc. y no en los volúmenes del crédito que fluye a departamentos y municipios. De una muestra realizada por Fedesarrollo sobre 629 municipios del país se concluyó que el sobreendeudamiento de los municipios de que habla el gobierno no es generalizado, ya que sólo ocho ciudades son responsables del 60% del total de las deudas. Entre ellas, se encuentran Bogotá, Medellín, Cali, Barranquilla y Bucaramanga y el principal rubro de la deuda está relacionado con el financiamiento de las empresas de servicios públicos.

Hoy por hoy es más importante para el proceso de la descentralización el establecimiento de categorías que permitan una actuación diferenciada del Estado con respecto a la diversidad que muestran los municipios en el país, que estar pensando en dar marcha atrás a un proceso que, a todas luces,

ha sido muy importante para hacer más visible la presencia del Estado y para su relegitimación en amplios sectores de la población. Los estudios que se han realizado sobre la aplicación de los porcentajes de forzosa inversión, como los determina la Ley 60 de 1993, han mostrado que en los municipios con población mayor de 100 mil habitantes, donde reside actualmente la mayor parte de la población del país, no sólo se han acercado al cumplimiento de los porcentajes definidos sino que, además, sus inversiones en materia de salud y educación han superado los mínimos establecidos en la ley. Los mayores problemas para el cumplimiento de los porcentajes de forzosa inversión se presentan en los municipios con población menor de los 100 mil habitantes⁹.

Los rubros de inversión forzosa, incluidos en la Ley 60 de 1993, fueron defendidos por el gobierno de turno con el argumento de posibles desviaciones de los mismos para el pago de burocracia innecesaria y, en general, se defendieron con el temor de que se disparara el gasto en funcionamiento. Esto llevó a uniformar a nivel nacional el gasto público con los recursos de las transferencias sin importar ni los tamaños de los municipios ni sus realidades en materia de infraestructura y organización para la prestación de estos mismos servicios. La realidad, como se reconoce hoy día, es que en muchos municipios los topes definidos no se respetan, no porque se hayan disparado los gastos en funcionamiento sino porque, por ejemplo, en las ciudades mayores de 100 mil habitantes hay necesidades en materia de infraestructura vial mientras que una buena parte de ellos ha resuelto en parte la prestación de los servicios de agua potable, por ejemplo.

Como señala el adagio popular, la fiebre no hay que buscarla en las sábanas. A los problemas de pereza fiscal hay que encontrar alternativas que permitan superarla y esto no se logrará

limitando o disminuyendo el porcentaje de los recursos que la Constitución establece para los municipios o para los sectores de salud y educación. Es posible que se puedan refinar los instrumentos que permitan maximizar la utilización de estos recursos, todos ellos serán bienvenidos. Pero lo que no se puede aceptar es que sin que la evidencia empírica lo demuestre, se esté pensando en dar marcha atrás en el proceso de la descentralización.

Los porcentajes de forzosa inversión fueron una medida del legislador avalada en fallo de revisión por la Corte Constitucional. Dudamos desde el comienzo sobre su constitucionalidad y sobre su eficacia. Nosotros siempre hemos pensado que la diversidad municipal amerita el establecimiento de otras medidas e instrumentos. Por ejemplo, la obligatoriedad de los planes municipales de inversión y mecanismos de control tanto estatales como aquellos que podrían encomendarse a los Consejos Territoriales de Planeación que serían, a nuestro modo de ver, más eficaces que los definidos en la Ley 60. Un proceso riguroso de veeduría desde estos Consejos Territoriales, dotándolos de las herramientas que les hiciera posible el seguimiento técnico de los planes de inversión y con sistemas de intercambio con los organismos de control, serían más beneficiosos para el control del gasto público, que la simple definición de los porcentajes establecidos en la ley. Podría, también, establecerse una suerte de bandas límites de acuerdo

⁹ La Ley 60 de 1993 estableció que de los recursos de las transferencias por participación en los ingresos corrientes de la nación, los municipios deberían invertir como mínimo un 30% en educación, un 25% en salud, un 20% en agua potable y servicios básicos y un 5% en recreación y deporte. Además la Ley 9 de 1989 estableció una inversión mínima del 5% del total de los ingresos municipales en vivienda de interés social.

con porcentajes de población atendida o con la existencia probada de infraestructura. Todas son medidas posibles de aplicar sin necesidad de recurrir a porcentajes ficticios que desconocen la heterogeneidad municipal existente en el país.

Sobre el debilitamiento y la pérdida de poder económico del Estado central hay varios argumentos que la realidad muestra. Uno primero es que el desbordamiento en el gasto público central no se debe tanto a las transferencias y al crecimiento de los recursos municipales y departamentales sino a que el Estado central sigue manteniendo la misma o mayor estructura burocrática que no fue eliminada al tiempo que se producían las reformas descentralistas. Un recorte significativo en los gastos burocráticos no afectaría la presencia y la eficacia del Estado central, antes, por el contrario, la volvería más ágil y eficiente, si a la par del recorte se profesionaliza aún más el empleo público nacional. Los gastos del aparato central del Estado han venido creciendo cuando disminuyen sus recursos. Lo más adecuado sería un proceso de reforma y modernización del Estado que permita disminuir los costos burocráticos del mismo. El contrasentido de las medidas que se anuncian sería recortar las transferencias para mantener la burocracia central¹⁰.

Un segundo aspecto tiene que ver con el funcionamiento de los Fondos de Cofinanciamiento. La Comisión de Gasto Público ha propuesto su eliminación o su reforma drástica. Ha habido, además, serias denuncias sobre las llamadas partidas regionales que son utilizadas para aceitar la maquinaria clientelista en las regiones y para negociar la aprobación del presupuesto general de la nación en el Congreso. Estos recursos y fondos, que no son nada despreciables, deberían someterse a una profunda revisión. El Estado central podría recuperar así parte de los recursos que reclama. Estos recur-

sos podrían apalancar procesos de inversión productiva en aquellas regiones que mantienen un atraso en su aparato productivo y orientarse a financiar inversión productiva en sectores de punta que permitan mejorar las condiciones de competitividad del país con miras a los mercados internacionales. Todo ello es posible siempre y cuando se renuncie a la utilización del erario público con fines clientelistas.

Finalmente, una consideración sobre los fondos de regalías. Estos recursos no son depreciables y, por tanto, no pueden manejarse como una lotería. La experiencia del manejo de dichos recursos en municipios y departamentos, como Arauca, nos indican que en esta materia ha habido una completa irresponsabilidad, tanto por parte del gobierno nacional, como de los gobiernos municipales y departamentales. Urge una reforma de los criterios para la inversión de estos recursos que los haga productivos y, sobre todo, que los oriente a crear condiciones para el surgimiento de una economía productiva en aquellas regiones favorecidas por la existencia de recursos naturales no renovables. En el futuro, si no hay una orientación productiva, solo quedarán allí los enormes pozos vacíos y el recuerdo de bonanzas pasadas.

3. Descentralización y legitimidad política

Uno de los propósitos centrales del proceso de la descentralización en el país consistió en buscar una mayor legitimidad y respaldo ciudadano a las instituciones estatales. Se buscó que con la mayor transferencia de recursos económicos a los municipios, pero, sobre todo, con la devolución del derecho de los ciudadanos a elegir a sus autoridades locales, una mayor legitimidad democrática de las instituciones del Estado. Los movimientos sociales, expresados en un

vigoroso movimiento cívico, confluyeron en su reivindicación de democratización de la vida local con las exigencias de los grupos guerrilleros -que se encontraban en negociación con el gobierno- y con sectores reformistas y democratizantes muy significativos en el seno de los partidos liberal y conservador. Todas estas iniciativas lograron derrotar a las fuerzas tradicionales que vieron siempre en la elección de los alcaldes y en la democratización del régimen municipal el comienzo del fin de la unidad nacional¹¹.

No debemos olvidar que la mayor parte de los llamados "dirigentes naturales" de los partidos tradicionales, de

¹⁰ El peor de los mundos posibles sería aquel en el cual se recortaran las transferencias dirigidas a las entidades territoriales para mantener el pago de la burocracia central del Estado. En Alemania, por ejemplo, solo un 11% del total del empleo público se encuentra vinculado al nivel del gobierno central, un 31% corresponde al empleo municipal y el empleo público restante se ubica en los estados regionales. Desde el punto de vista económico se tiene que las finanzas estatales han incrementado su participación del 46.5% en 1990 al 58% del Producto Interno Bruto en 1992. La participación del Estado central osciló entre el 12.9 (1970) y el 15.6% (1992). Las municipalidades aumentaron sus gastos gradualmente del 8.4% al 9.9 del PIB entre 1970 y 1980. En 1992 los gastos municipales llegaron a un nivel de 11.3%. Harald Furh, *El Sistema Federal de Alemania. ¿Descentralizar en América Latina?*, Programa de Gestión Urbana-PGU, Banco Mundial, PNUD, GTZ, Quito, 1995. p.p. 475-520.

¹¹ En sus plataformas regionales y nacionales los movimientos cívicos reivindicaron, además de recursos para las regiones, la democratización de las instituciones departamentales y municipales. La elección popular de alcaldes fue reivindicada en los encuentros regionales y nacionales de los movimientos cívicos desde finales de la década de los años setenta.

los gremios económicos y de la gran prensa se opusieron a la reforma constitucional que buscaba implantar la elección popular de los alcaldes y gobernadores. Dentro de los opositores férreos de la reforma constitucional se contó con los ex-presidentes liberales Carlos Lleras Restrepo y Julio César Turbay. El primero de ellos escribió en aquellos años: "combinemos la elección popular de los alcaldes con la institución del 'cabildo abierto' y tendremos sentadas las bases para una permanente alteración del orden. El cabildo abierto ha sido históricamente un acto revolucionario, como lo fue el 20 de julio de 1810. Significaría hoy el ejercicio de una presión tumultuosa sobre el mecanismo de la democracia representativa"¹². A lo sumo debería considerarse la posibilidad de su implantación para las grandes ciudades, agregaba Turbay Ayala.

Detrás de la elección popular de los alcaldes los personeros del viejo régimen siempre vieron la posibilidad de que el país se "desencuadernara", es decir, que la unidad de acción del Estado se resquebrajara. En sus palabras, con la elección popular de los alcaldes se estaría resquebrajando la unidad de mando en materia de orden público, los alcaldes terminarían siendo presa fácil de los grupos de poder local como las guerrillas o el narcotráfico. Por ello, para mantener la unidad de acción del Estado debería profundizarse en el centralismo y en sus medidas. Además, argumentaban que la descentralización fiscal lo que obtendría sería el despilfarro y el crecimiento sin límite del clientelismo y de los gastos de funcionamiento.

Ninguno de los grandes males que se le atribuían de antemano a la descentralización y a la elección popular de los alcaldes ha sucedido. Por el

contrario, lo que se preveía por parte de los sectores más progresistas es lo que ha venido sucediendo. Las instituciones estatales a nivel local gozan hoy de un amplio respaldo ciudadano. En las primeras elecciones para alcaldes populares participó el 67% del censo electoral, que en términos electorales en Colombia es la votación más alta registrada en los últimos 40 años. En 1990 esta votación fue del 58%, en 1992 del 42% y en 1994 del 47.5% del total del censo electoral. Hay que registrar que en Colombia el

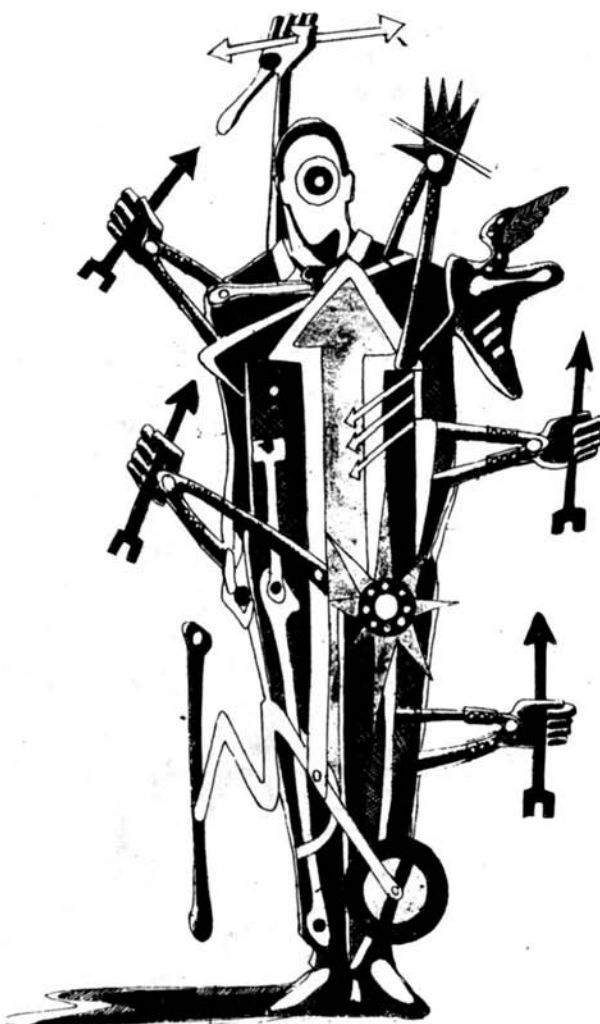


¹² Lleras Restrepo, Carlos. "El peligro del referendo", *El Tiempo*, diciembre 2 de 1984, pp. 1A y 7A.

promedio de participación en las contiendas electorales es del 35%. En todas las elecciones la tasa promedio está por encima de la votación para Presidente y para Congreso de la República. Los funcionarios más votados en Colombia son los alcaldes municipales, los cuales, a su vez, son los funcionarios con mayor credibilidad política, según las encuestas.

Un segundo elemento es el que tiene que ver con la renovación política y la apertura de las instituciones. Mario Latorre escribía con frecuencia que nuestro régimen político estaba bloqueado, el régimen no permitía la irrupción de nuevas opciones, puesto que el bipartidismo compulsivo que nos ha gobernado no permitía el surgimiento de nuevos liderazgos ni de nuevas fuerzas políticas. La elección popular de alcaldes y la apertura democrática ligada a este instrumento ha sido un mecanismo para oxigenar la vida política. Cientos de alcaldes cívicos han comenzado a proyectar un nuevo liderazgo fresco sobre una institucionalidad que solo despertaba sentimientos de desconfianza en la ciudadanía. Algunos de los alcaldes en ejercicio, o que ya lo fueron, se proyectan como alternativas para el manejo de la vida política regional o aun como alternativas de conducción nacional. El régimen ha comenzado a desbloquearse y han comenzado a proyectarse nuevos movimientos y liderazgos.

En la reciente crisis política, desatada por las investigaciones sobre presencia de los dineros del narcotráfico en el financiamiento de las campañas políticas, la institucionalidad local y regional se ha erigido como un factor de estabilidad institucional democrática. Una suerte muy distinta



correría hoy el país si en la marcha de la crisis no existiera más de un millar de alcaldes y más de 30 gobernadores departamentales que siguen actuando cotidianamente en la búsqueda de cumplir con sus programas de gobierno. La propia marcha económica del país debe mucho de su estabilidad y de su crecimiento a la inversión local y departamental. La presencia de alcaldes de todos los partidos políticos con presencia nacional pero, además de los alcaldes cívicos que gobiernan en ciudades en donde viven más de 10 millones de habitantes de los 36 con que cuenta el país, proyectan un sentimiento de confianza en las posibilidades de salir fortalecidos de la crisis y permiten que la estructura estatal se

mantenga, a pesar de las investigaciones que involucran al Presidente de la República y a algunos de sus más inmediatos colaboradores.

Lejos del desvertebramiento institucional la descentralización democrática es un factor crucial de la vitalidad de las instituciones estatales y de la propia gobernabilidad del Estado. Como se previó desde la reforma constitucional de 1986, la fortaleza de la unidad nacional residirá en que existan unas instituciones construidas sobre la participación ciudadana. La legitimidad no hay que buscarla en la vigencia de la letra muerta de la ley sino en la vida democrática que se desprende de la ciudadanía y de sus decisiones. Contrario a lo que se imaginaron los aristócratas oligárquicos que han gobernado el país hasta épocas muy recientes, la grande unidad nacional solo podrá ser posible sobre la existencia de entidades territoriales en las cuales los ciudadanos respalden libremente a sus autoridades y no en la

letra constitucional alejada de la vida de las gentes que forman el país. Una institucionalidad respetuosa de la diversidad regional y de la heterogeneidad municipal. Quién hubiese podido imaginar que en la peor crisis de su historia, los alcaldes y los gobernadores elegidos popularmente fueran una de las mayores expresiones de estabilidad democrática. No obstante, así es. La estabilidad institucional, el crecimiento económico, la confianza de la ciudadanía colombiana en un mañana mejor y en que se pueda superar esta difícil etapa de la vida institucional del país descansa, en buena medida, en la credibilidad y en los hechos diarios de gobierno de unas entidades democráticas que, además, proyectan nuevos

liderazgos, independientemente de lo que creamos que ellos puedan realizar en el futuro. La descentralización en esta materia viene reiterando que es un instrumento adecuado para promover nuevas alternativas y nuevos liderazgos, es decir, que es un instrumento importante para impulsar una apertura política y para desbloquear el régimen político colombiano.

Las principales falencias de la descentralización no están en las relaciones de las entidades territoriales con los poderes centrales. No ha habido rebelión de los alcaldes y gobernadores en el manejo del orden público, a lo sumo discrepancias, por lo demás plenamente justificadas cuando el poder central recurre al autoritarismo y se olvida de tomar en cuenta las circunstancias locales y departamentales, para tomar medidas de orden público. Los gastos locales y departamentales han mejorado notoriamente y todas las investigaciones imparciales que se hacen sobre las haciendas públicas locales y departamentales muestran que ha valido la pena este esfuerzo por lograr unas entidades territoriales actuantes frente a los problemas de sus regiones. Las principales falencias del proceso de la descentralización están tanto en el nivel nacional, como en los niveles departamentales y municipales.

En el orden nacional han faltado políticas sistemáticas que contribuyan a la formación de recursos humanos para departamentos y municipios. Los programas nacionales han sido improvisados o han pretendido retomar atribuciones que el proceso entregó a las autoridades regionales. Falta un programa de formación de recursos humanos que se elabore concertadamente con los protagonistas de la vida municipal y departamental y que permita el surgimiento, formación y desarrollo de cuadros de gobierno con capacidad política y técnica para orientar de una mejor manera la elaboración y ejecución de los programas y planes de desarrollo.

En el orden municipal y departamental faltan verdaderas transformaciones democráticas hacia la sociedad para crear un espíritu de autogestión del desarrollo. No hay aperturas reales hacia las organizaciones de la sociedad civil para construir propósitos y proyectos compartidos de municipio y de ciudad. Faltan transformaciones en el orden legal y administrativo que involucren a esas organizaciones de la sociedad civil en la meta común de construir una economía productiva con equidad social. La descentralización debe avanzar hacia el interior de los municipios y de sus organizaciones

gremiales y ciudadanas. A una década de iniciada la descentralización, no tenemos aún modelos democráticos que podamos erigir como paradigmas o, por lo menos, como ejemplos que sean dignos de emular. El municipio democrático apenas se está construyendo en medio de las dificultades y aún de las limitaciones de los burgo-maestres que desconfían de la ciudadanía y de sus organizaciones y que son recelosos de darles un mayor papel protagónico en la meta de lograr ciudades y municipios democráticos.

La construcción de municipios democráticos es un proceso. No basta con la existencia de legislaciones democráticas y de espacios de participación, es obvio que su existencia ayuda a este propósito, pero no constituye la materialización del objetivo mismo. Hay que contribuir a potenciar a los actores sociales para que se apropien de estos espacios y en este papel la mayor parte de las administraciones municipales se mantiene al margen. Las administraciones municipales deberán, también, ceder poder y recursos a los ciudadanos si en realidad se persigue como objetivo la construcción de un orden municipal democrático.

Santafé de Bogotá
Abril de 1996.



Adpostal

**Hay que creer
en los correos de Colombia**

Para sus quejas y reclamos,
llame a los teléfonos: 334 03 04 y 341 55 36 en Santafé de Bogotá

Esto son nuestros servicios ¡utilícelos!

- ☒ SERVICIO DE CORREO ORDINARIO
- ☒ SERVICIO DE CORREO CERTIFICADO
- ☒ SERVICIO CERTIFICADO ESPECIAL
- ☒ SERVICIO ENCOMIENDAS ASEGURADORAS
- ☒ ENCOMIENDAS CONTRA REEMBOLSO
- ☒ SERVICIO CARTAS ASEGURADAS
- ☒ SERVICIO DE FILATELIA
- ☒ SERVICIO DE GIROS
- ☒ SERVICIO ELECTRONICI BUROFAX
- ☒ SERVICIO INTERNACIONAL APRS/SAL
- ☒ SERVICIO "CORRA"
- ☒ SERVICIO RESPUESTA COMERCIAL
- ☒ SERVICIO TARIFA POSTAL REDUCIDA
- ☒ SERVICIOS ESPECIALES

Fabio Velásquez C.

Profesor del Departamento de Ciencias Sociales, Universidad del Valle, Investigador de Foro Nacional por Colombia.

Los horizontes de la descentralización en Colombia

Fabio E. Velásquez C.



La descentralización se ha convertido, en América Latina, en el signo de los nuevos tiempos. El ingreso de los países del continente al siglo XXI se hará no sólo en un contexto internacional definido por nuevas coordenadas (globalización, cambio tecnológico, apertura a los mercados externos, nuevo papel de los estados nacionales, privatización, etc.), sino también en medio de transformaciones económicas, socioculturales y políticas internas (multiculturalismo, búsqueda de nuevas identidades, crecimiento de la pobreza, incremento de las demandas de participación de la sociedad civil, crisis de legitimidad de los regímenes políticos autoritarios y centralistas, integración a la economía internacional, etc.), marcadas por una revitalización de lo local como ámbito privilegiado para la búsqueda de un desarrollo democrático y sostenible¹.

Aunque con ritmos y alcances diferentes, la mayor parte de los países ha experimentado durante la última década un cambio sustancial en su organización político-administrativa y territorial, a través del cual los entes subnaciona-

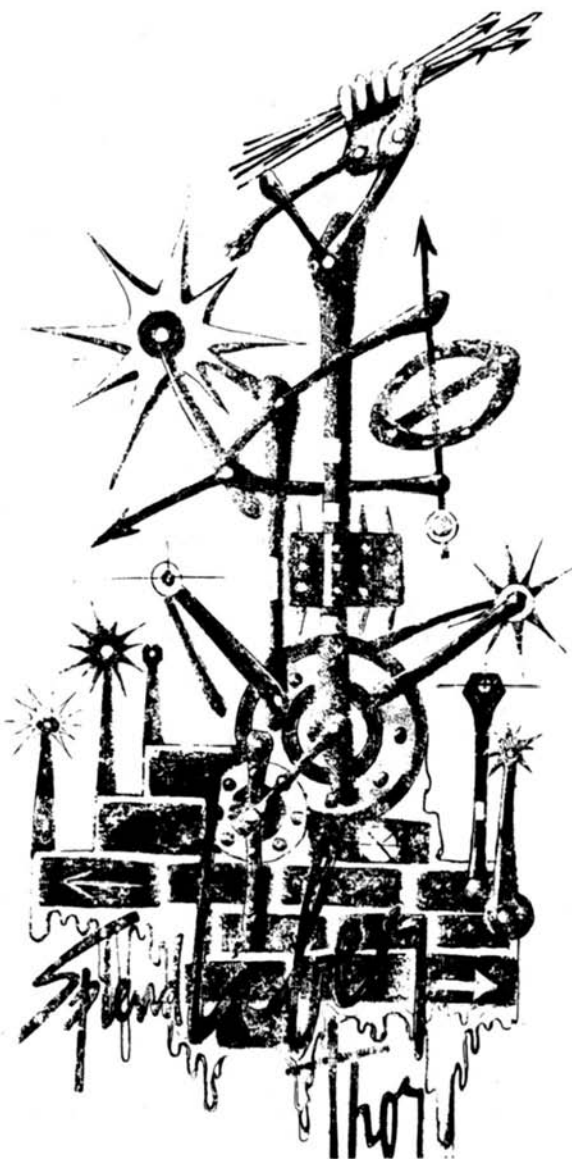
¹ "Desde ambientes, regiones y argumentos diversos se puede constatar una valoración del espacio local en los últimos años. Los espacios locales adquieren presencia en lugares más importantes del debate intelectual, de las formulaciones políticas y como fundamento de actividades de animación social. Como ha sido insistido para la realidad latinoamericana, éste es un tema que, en círculos sociales específicos, pero diversos, se ha visto incentivado en los últimos diez a quince años en este continente" (GONZALEZ MEYER, 1994, p.9).

les han adquirido mayor autonomía, un papel más notorio en el conjunto de las decisiones estatales y una mayor responsabilidad en la atención de las necesidades de la población. Experiencias relevantes como las de Bolivia, Colombia, Chile, Brasil y Venezuela, y la centralidad del tema en países como Ecuador, Uruguay, México, Nicaragua, Cuba y El Salvador -para mencionar solamente algunos- ilustran la importancia de las reformas descentralistas y señalan, igualmente, sus potencialidades y límites.

Lo interesante de este proceso es que, a pesar de las diferencias económicas, socioculturales y políticas entre países, prácticamente en todos ellos se encuentra estrechamente asociado a dinámicas de reforma estatal tendientes a reestructurar el sector público y a redefinir las relaciones del Estado con la economía y la sociedad. ¿Por qué y cómo se han vinculado estos dos procesos? ¿A qué tipo de circunstancias responden uno y otro? ¿Existe un único modelo de descentralización o, por el contrario, se han ido perfilando orientaciones diferentes?

Estado, sociedad y mercado: de la matriz clásica al modelo de la concertación

El replanteamiento del carácter, las funciones y la organización del Estado parece ser uno de los temas en torno de los cuales se ha gestado un cierto consenso en los países latinoamericanos. Se habla de "modernizar" el Estado y de instituir un orden político que imprima un nuevo rumbo a los procesos económicos, sociales y políticos en estos países. En últimas, se trata de un cambio de la "matriz socio-política" (Garretón y Espinosa, 1993), es decir, de la



estructura de relaciones entre el Estado, el mercado y la sociedad civil, articuladas institucionalmente por el régimen político.

Mirada en una perspectiva histórica, la reforma del Estado en América Latina buscó, en primera instancia, transformar la matriz "clásica" de relaciones entre el Estado y la sociedad, entendida como aquella asociada al modelo de "desarrollo hacia adentro" y al que Sunkel (1993) denominó "Estado desarrollista". Este se caracterizó por liderar la modernización de las sociedades y las economías periféricas, mediante el ejercicio de una triple función económica, social y política: en primer lugar, como promotor de la industrialización a través de políticas proteccionistas, integrador del mercado interno y actor económico directo; en segundo lugar, como responsable de satisfacer las crecientes demandas de la población, a través de la provisión de servicios, y como redistribuidor del ingreso. Finalmente, como garante del equilibrio de intereses y de la alianza sociopolítica entre los diferentes sectores involucrados en el proyecto modernizador.

Frente a ese Estado omnipotente, la sociedad tuvo un papel relativamente pasivo como usufructuaria de derechos y receptora de bienes y servicios estatales. Sólo los actores organizados desempeñaron un papel activo como polos de reivindicación y fuentes de presión hacia el Estado. Ello implicó alianzas, más o menos inestables, entre los empresarios, los nacientes sectores medios y la clase obrera industrial, los cuales compartían una cierta identidad -así fuese coyuntural- de intereses.

Fueron, por tanto, privilegiadas dos formas de participación, por lo menos desde la perspectiva del Estado: la comunitaria y la

política. Mediante la primera, el Estado convocó a los sectores más pobres de la población para que se organizaran e intervinieran en el mejoramiento de sus condiciones de vida a través de la construcción de infraestructuras de diverso tipo y de la prestación de algunos servicios. La década del sesenta fue fecunda en políticas de promoción popular y desarrollo de la comunidad, mediante las cuales el Estado buscó incorporar a los llamados "marginados" a la dinámica de la modernización. La participación política, por su parte, fue canalizada por medio de los partidos y, sobre todo, del voto para la elección de autoridades y representantes a los cuerpos colegiados.

Ese modelo produjo importantes resultados socioeconómicos: América Latina mostró índices de crecimiento promedio del 5 al 6% anual, multiplicó varias veces su ingreso per capita y su dotación de recursos productivos y vio progresar los indicadores de nivel de vida de la población. El Banco Mundial así lo reconoció señalando que "en las tres décadas pasadas los países en desarrollo alcanzaron sustanciales ganancias en sus niveles de vida, medidos por los indicadores sociales y de ingreso. Incrementos reales en el consumo per cápita y reducciones en la incidencia de la pobreza absoluta se produjeron de manera paralela a una mejoría continua y sostenida de los indicadores sociales. En los últimos 25 años, el consumo per cápita se incrementó en 70%, en términos reales; el promedio de esperanza de vida creció de 51 a 63 años y la inscripción en la educación primaria alcanzó el 89%" (Banco Mundial, 1993).

Sin embargo, la propia dinámica del modelo fue configurando su crisis. El Estado desarrollista fue incapaz de actuar eficazmente en el ordenamiento de la economía y en la satisfacción de las necesidades de amplios sectores de la población y de mantener el clima de consenso entre distintos actores. En efecto, la base tributaria de los países dejó de incrementarse al ritmo de las crecientes necesidades del gasto público, en particular aquellas relacionadas con la financiación de los programas asistenciales y de las políticas sociales, lo que

provocó una tendencia sistemática y permanente al déficit en el sector público.

A comienzos de la década del 70 la brecha fiscal pudo ser aliviada mediante el financiamiento externo barato, abundante y sin restricciones. Pero, súbitamente, el optimismo expansionista derivado de esa feria de crédito externo se desplomó a comienzos de la década del 80 cuando el pago de la deuda obligó a un gran drenaje de excedentes hacia el exterior, lo que estableció severos límites al crecimiento económico.

A esta crisis económica se fue sumando una de carácter social y político: el Estado se volvió pesado e ineficiente y cada vez más incapaz de satisfacer las presiones y demandas de distintos sectores sociales. Los canales tradicionales de representación política se volvieron estrechos e insatisfactorios y dieron lugar al surgimiento de formas parainstitucionales de protesta (Rojas y Moncayo, 1989). El clientelismo y la corrupción se convirtieron en rasgos característicos de la acción estatal, en el marco de una estructura centralista que restó posibilidades a las regiones y las localidades y profundizó los desequilibrios territoriales. Todo esto derivó en una crisis de representatividad y credibilidad que se fue volviendo explosiva².

La racionalidad de mercado

Las reformas no se hicieron esperar: se trataba de hacer más eficiente y eficaz la acción del Estado y modificar los términos de su relación con los actores económicos y sociales. A mediados de la década del 70 comenzaron a aplicarse en distintos países políticas de ajuste estructural con el pro-

El modelo de racionalidad del mercado se impuso en el continente con ritmos e intensidades diferentes según las circunstancias de cada país desde mediados de la década del 70. La libertad de mercado se fue proclamando como el horizonte único y común de todas las naciones como si hubiese llegado de verdad el fin de la historia y no fuera posible visualizar otras alternativas de organización de la sociedad y del Estado. El capital transnacional, las clases dominantes y los organismos de cooperación bilateral y multilateral cantaban al unísono el mismo coro: buen gobierno (Estado mínimo), buena economía (mercado libre) y buena sociedad (individuo autogestionario). Parecía que por fin llegaba la modernidad al Tercer Mundo.

² En algunos países, la incapacidad para manejar el conflicto a través de mecanismos democráticos y de concertación, de un lado, y la incapacidad del modelo de desarrollo para incorporar productivamente a la creciente oferta de fuerza laboral condujeron a un endurecimiento de las estructuras de poder y a una etapa de dictaduras militares por todos conocida.

pósito de incrementar el ahorro interno, reducir el déficit público y asegurar el equilibrio fiscal. El sector público debió contraer drásticamente el gasto y aumentar la carga tributaria para disminuir su déficit. El sector privado debió disminuir su consumo a fin de reducir las presiones inflacionarias. Las restantes medidas aplicadas son asaz conocidas: liberalización de precios y desregulación de mercados; apertura del comercio exterior y del movimiento de capitales; especialización productiva según el principio de las ventajas comparativas; preferencia por el instrumental monetario sobre otros instrumentos de política económica de corto plazo; política salarial de libre contratación y de incremento por debajo de los índices de inflación; liberalización financiera.

Estas medidas abrieron la puerta a una nueva matriz de relaciones entre el Estado y los actores económicos y sociales, inspirada en la idea de que el primero debía reducir su protagonismo en la búsqueda del desarrollo y dejar que los segundos asumieran más directamente esa responsabilidad. Esta "racionalidad de mercado" parte del supuesto de que es necesario desmontar las trabas (políticas) que obstaculizan la libre movilidad del capital y crear las condiciones para convertir a las fuerzas del mercado en el principio regulador de los procesos económicos y sociales. Ello implica reducir la intervención del Estado en la economía, despolitizar la gestión pública y convertir al Estado en un árbitro neutral en la regulación de las relaciones económicas. El mercado pasa a ser, entonces, el principio rector de los procesos de cambio político y social.

Dos rasgos adicionales hacen parte de esta racionalidad: la descentralización y desconcentración de ciertos niveles de decisión y gestión estatal, de un lado, y la "despolitización" de la política, de otro. La descentralización busca descargar al sector central de ciertas responsabilidades, incluido el manejo de los conflictos derivados de la situación regional y local. Se pretende que los entes subnacionales asuman esas responsabilidades, preferiblemente en una óptica de privatización. En cuanto a la despolitización, se busca "descontaminar"

la gestión pública de toda influencia político-partidista, de manera que haya menos gobierno y más administración. La burocracia tradicional debe ser sustituida por una tecnocracia político-empresarial.

El papel que compete a la sociedad en este modelo varía sustancialmente con respecto a la matriz clásica: de receptora pasiva de bienes y servicios pasa a convertirse en polo activo, autogestionario y comprometido en la autosatisfacción de sus propias necesidades, vía mercado. Es en el escenario de la oferta y la demanda, y no en el del asistencialismo estatal, en el que la sociedad debe buscar la satisfacción de sus necesidades.

Esto supone la constitución de unidades individuales que desarrollan sus propias estrategias (supuestamente racionales) de inserción en el mercado (fragmentación social). El modelo parte de una concepción utilitaria de la sociedad, en la que el paradigma de conducta es la imagen del "homo economicus". La acción colectiva pasa a un segundo plano.

La democracia se redefine en función de nuevos énfasis: no ya la igualdad y la fraternidad, sino la libertad, entendida como posibilidad para los individuos de desplegar su propia iniciativa en todos los ámbitos de la vida económica y social. La democracia debe colocarse al servicio de la competitividad y la eficacia. Constituye un prerequisite para el libre mercado.

El modelo de racionalidad del mercado se impuso en el continente con ritmos e intensidades diferentes según las circunstancias de cada país desde mediados de la década del 70. La libertad de mercado se fue proclamando como el horizonte único y común de todas las naciones como si hubiese llegado de verdad el fin de la historia y no fuera posible visualizar otras alternativas de organización de la sociedad y del Estado. El capital transnacional, las clases dominantes y los organismos de cooperación bilateral y multilateral cantaban al unísono el mismo coro: buen gobierno (Estado mínimo), buena economía (mercado libre) y buena sociedad (individuo autogestionario). Parecía que, por fin, llegaba la modernidad al Tercer Mundo.

A esta crisis económica se fue sumando una de carácter social y político: el Estado se volvió pesado e ineficiente y cada vez más incapaz de satisfacer las presiones y demandas de distintos sectores sociales. Los canales tradicionales de representación política se volvieron estrechos e insatisfactorios y dieron lugar al surgimiento de formas parainstitucionales de protesta (Rojas y Moncayo, 1989). El clientelismo y la corrupción se convirtieron en rasgos característicos de la acción estatal, en el marco de una estructura centralista que restó posibilidades a las regiones y las localidades y profundizó los desequilibrios territoriales. Todo esto derivó en una crisis de representatividad y credibilidad que se fue volviendo explosiva

Sin embargo, no todo fue color de rosa. Los indicadores sociales fueron demostrando que la imposición forzosa de esta racionalidad no necesariamente tenía un efecto positivo, particularmente en términos de equidad y bienestar de la población, sino que, por el contrario, podía ahondar la brecha social, como de hecho ocurrió, según lo muestran los indicadores de pobreza, distribución del ingreso, inversión social, empleo y capacidad adquisitiva de los salarios para la década del 80 (Sunkel, 1994).

El modelo chocó, igualmente, con el atraso de las estructuras productivas nacionales, las cuales no pudieron responder adecuadamente a las exigencias de productividad, eficiencia y competitividad del mercado mundial, lo que produjo discontinuidad e incoherencia de las políticas macroeconómicas y traumas importantes para algunos sectores productivos que no pudieron afrontar el reto de la internacionalización de la economía.

Por lo demás, la propuesta de trasladar la racionalidad del "homo economicus" al terreno de las relaciones sociales y políticas fue perdiendo piso. Las consecuencias socioeconómicas negativas de su aplicación erosionaron el prestigio y la credibilidad del Estado y terminaron por fortalecer la organización social e incrementar la frecuencia de las demandas colectivas. Precisamente, la década del 80 se caracterizó en muchos países de América Latina, por el florecimiento de nuevos movimientos sociales y por la densificación del tejido organizativo social (organizaciones de base, gremios económicos, ONG, etc.), los cuales colocaron en el escenario del debate público interrogantes y propuestas fundamentales sobre los temas del desarrollo, la equidad y la democracia.

En esa forma, se fue haciendo notoria una tensión entre las metas de liberalización económica y fortalecimiento del mercado, de un lado, y las de democratización, sostenidas por demandas sociales de equidad en la distribución de la riqueza y de participación en la construcción de lo público, de otro. Aunque el ideario neoliberal incorporó en su propuesta política las ideas de participación y democracia, las interpretó

como mecanismos y reglas de juego para la protección de las libertades individuales y de la capacidad de autogestión del bienestar, antes que como instrumentos para construir colectivamente una sociedad equitativa y solidaria.

El modelo de concertación

Las tensiones resultantes de la aplicación del modelo de racionalidad de mercado han sido el punto de partida para la búsqueda de nuevas matrices que definan, de manera distinta, el papel del Estado y sus relaciones con el mercado y la sociedad. En tal sentido, el modelo de concertación, ligado a los planteamientos de la escuela neoestructuralista, ha ganado mucho ascendiente en el debate actual y se perfila como una de las posibilidades teóricas y prácticas más interesantes para resolver el "impasse" social y político en el que se debate la mayoría de los países de la región como consecuencia de la aplicación del recetario neoliberal.

El modelo ha sido construido a partir de dos fuentes nutricias: la recuperación crítica de algunos planteamientos estructuralistas elaborados por la CEPAL en los años 50 y 60 y la discusión de las tesis centrales del planteamiento neoliberal. Se intenta, en efecto, rescatar las ideas cepalinas sobre la necesidad de promover la modernización de los países latinoamericanos, su transformación productiva y la diversificación de sus exportaciones mediante políticas de industrialización y de incorporación del progreso técnico. No obstante, se ponen en tela de juicio algunos efectos del modelo desarrollista, como el crecimiento hipertrofico del Estado, sus políticas asistencialistas y paternalistas, el excesivo volcamiento hacia el mercado interno, el consecuente descuido de las políticas de promoción de las exportaciones y los efectos negativos del excesivo proteccionismo, especialmente en términos de productividad y competitividad.

En cuanto al modelo de racionalidad de mercado, se discuten algunos de sus postulados básicos: la idealización del mercado como asignador de recursos, la necesaria



reducción del tamaño del Estado y su correlato, la privatización, como requisito para el logro de eficiencia en la prestación de servicios, la desregulación de los mercados, especialmente los financieros, y el sacrificio de la equidad distributiva como condición indispensable para el crecimiento.

Sobre esa base, el modelo de concertación formula una serie de tesis sobre el desarrollo y la función del Estado. En primer lugar, plantea que los principales problemas económicos de los países de América Latina son endógenos y estructurales y, en consecuencia, no son necesariamente el producto de la política económica. Se reconoce además la necesidad de realizar ajustes básicos para adaptarse al nuevo contexto internacional de apertura y competitividad global. No obstante, se estima que los mercados se caracterizan por innumerables imperfecciones, desequilibrios y rigideces, introducidos por los monopolios y por la desigual situación en la que se encuentran distintos sectores sociales frente a ellos en términos de información, capacidad de pago, etc.

Por tanto, para crecer no basta con liberalizar y desregular el mercado. Se requiere una acción complementaria entre el Estado y el mercado como asignadores de recursos. Económicamente, el Estado cumple tres tipos de funciones: clásicas (provisión de bienes públicos, mantenimiento de equilibrio macroeconómico, etc.), básicas (construcción de infraestructura de transporte y comunicaciones, salud, educación, vivienda) y auxiliares (apoyo a la competitividad de la economía, el fortalecimiento y perfeccionamiento de mercados incompletos, la compensación de fallas del mercado derivadas de externalidades, rendimientos a escala o procesos de aprendizaje, desarrollo de estructuras científico-tecnológicas, etc).



El Estado debe asumir también, un papel importante en la redistribución del ingreso, para lo cual requiere un enfoque de la política social que parta de la idea de que el gasto social no constituye un consumo improductivo sino una inversión en capital humano que tiene un papel estratégico en la movilización hacia objetivos de desarrollo.

Para el cumplimiento de esta función el Estado debe mantener una permanente iniciativa frente a la economía en términos de creación de empleo y re-distribución del ingreso y, sobre todo, debe convocar a los diferentes sectores económicos, sociales y políticos para concertar con ellos las acciones de cambio y ajuste. El Estado es responsable de la elaboración de una visión estratégica del desarrollo, en torno de la cual debe lograr, mediante el diálogo y la concertación, el compromiso de todos ellos. Es ésta la esen-

cia del Estado concertador. Este debe ser canal de expresión de demandas de diversos grupos y no de unos pocos. La racionalidad de un proyecto de futuro debe surgir de la interacción entre todos los grupos sociales y no de la exclusión.

El Estado debe avanzar hacia una reforma que descentralice las decisiones a nivel funcional y territorial y aumente su eficacia y su capacidad de gestión. Debe, por tanto, fortalecerse en su capacidad de respuesta a los requerimientos de la economía internacional; en la elaboración de perspectivas de largo plazo; en su habilidad para garantizar la vigencia de un orden institucional que haga posible el diálogo de intereses; en el manejo y resolución de conflictos; en la generación de consensos, en fin, en su eficacia técnico-administrativa a nivel central y descentralizado.

La relación entre el Estado y la sociedad debe darse en términos de construcción y

consolidación de la ciudadanía política y social. Se recuperan las nociones de representación y participación como medios para garantizar los derechos políticos y sociales, individuales y colectivos. Se trata de hacer compatible la democracia sustantiva con la democracia formal y la representativa con la participativa.

La condición para el logro de ese tipo de interacción es la existencia de actores colectivos. El modelo de concertación propende por la generalización del individuo como "zoon politikon", como ser que sólo puede desenvolver su existencia en el marco de una colectividad y que valora la esfera pública como un escenario en el cual, no solo puede sino que debe desarrollar una importante parte de su existencia.

La participación adquiere, pues, un status sobresaliente en este modelo. Ante todo, como mecanismo a través del cual se formulan, discuten y acuerdan los grandes consensos sobre el desarrollo y la convivencia. La densificación del tejido social implica, en esa línea, fortalecer la participación social, es decir, la nucleación autónoma de intereses en organizaciones capaces de debatir y acordar fórmulas para responder a los retos del desarrollo. El modelo estimula, además, la multiplicación de mecanismos de participación ciudadana y política que fortalezcan el "volcamiento" de la sociedad civil hacia lo público, particularmente en los ámbitos regional y local, en los cuales la relación estado-ciudadano es mucho más directa y permanente. La descentralización cobra sentido como estrategia para multiplicar las opciones de poder, para involucrar al ciudadano en la toma de decisiones públicas y para adecuar estas últimas a criterios de eficiencia, eficacia, transparencia y equidad.

Matrices sociopolíticas y descentralización

Cuáles son las implicaciones de cada una de estas matrices (clásica, racionalidad de mercado y modelo de concertación) sobre la organización territorial del Estado? ¿Cuál es el sentido y el peso de la descentralización en cada uno de ellos?

Cada matriz define una forma de organización del Estado y de relación entre los distintos niveles de la administración pública. La matriz clásica, dado el tipo y el carácter de las responsabilidades que asigna al Estado central, privilegia una organización altamente centralizada en la que los entes nacionales prácticamente monopolizan recursos y decisiones. En consecuencia, los niveles intermedios y locales de la administración tienen un muy bajo - casi nulo - poder de decisión y, por tanto, una capacidad mínima para atender las demandas ciudadanas y desatar procesos de desarrollo. Las políticas son formuladas a nivel central y las inversiones son realizadas en una altísima proporción por entes nacionales, lógicamente desde su propia perspectiva (mirada nacional de las necesidades locales) y a su manera (planificación sectorial y planificación regional "desde arriba"). A lo sumo, se adelantan políticas de desconcentración funcional y territorial.

Las otras dos matrices, por el contrario, valoran altamente la descentralización, aunque le asignan significados diferentes. El modelo de racionalidad del mercado entiende que la descentralización es la vía más expedita para descargar al gobierno central de una serie de responsabilidades en materia de prestación de servicios y de manejo de los conflictos regionales y locales, y entregarlas a los gobiernos locales para que éstos las asuman o deleguen su ejecución en el sector privado.

Por su parte, el modelo de concertación propende, igualmente, por la descentralización, pero asignándole una función bien distinta, la de fungir como instrumento de acercamiento entre el Estado y el ciudadano para la formulación y ejecución de políticas públicas regidas por criterios de equidad, transparencia y democracia. Sin negar la posibilidad de intervención de agentes privados en la prestación de servicios, se coloca un mayor énfasis en el papel regulador del Estado y en su responsabilidad como garante del bienestar de la población.

A continuación se presentan los rasgos más importantes de estas dos orientaciones de la descentralización, que denominaremos respectivamente "privatizante" y "democratizante".

Una función importante de las administraciones municipales es la entrega de subsidios a los sectores más pobres de la población, que quedan excluidos del mercado, como mecanismo compensatorio y como forma de garantizar consumos mínimos que satisfagan necesidades básicas y corten la posibilidad de que se difunda un malestar social. Las administraciones municipales deben buscar todos los medios para tecnificar su desempeño y modernizar la gestión. El hecho de que esa tecnificación se desarrolle "por fuera" de dinámicas políticas (se trata de administrar recursos y procesos y no de gobernar gente) tiende a convertirla en tecnocratización, es decir, en entronización (política?) de los técnicos como poseedores de las fórmulas requeridas para lograr una buena gestión. El técnico adquiere un rol dominante en el proceso de toma de decisiones.

La orientación privatizante

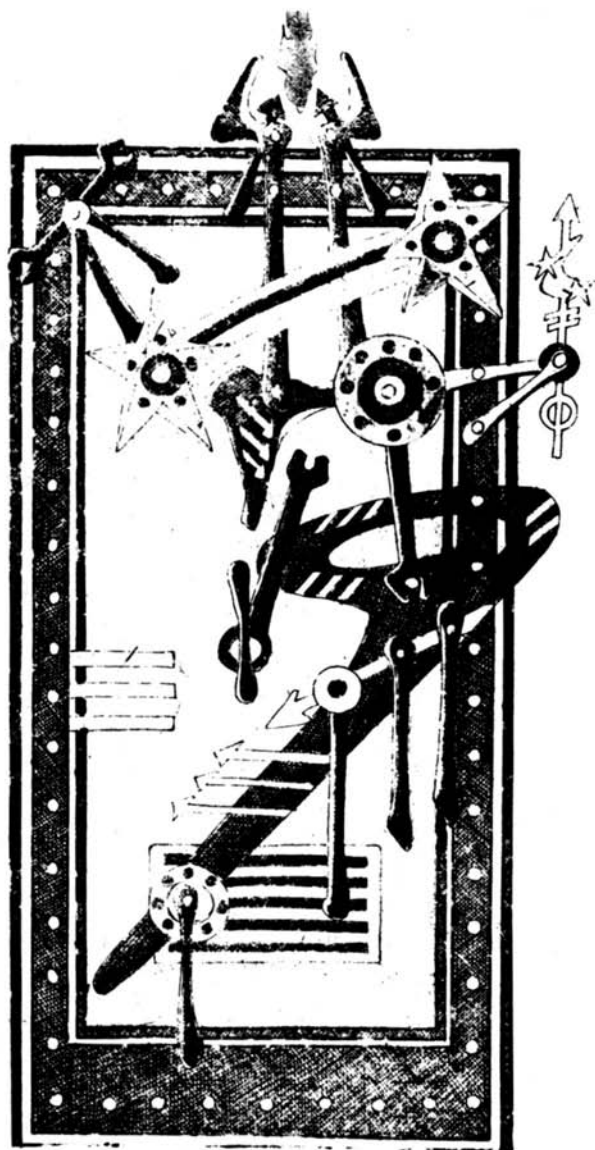
El principio que inspira esta orientación es la privatización de todas aquellas actividades públicas, particularmente en el campo de la prestación de servicios a nivel local, en las que se supone que el Estado es menos eficiente que los agentes privados. La privatización implicaría, supuestamente incrementar los niveles de eficiencia en el uso de los recursos escasos y de eficacia en el logro de metas de gestión.

Un segundo postulado es la separación entre gobierno y administración. El primero tiene que ver con la decisión sobre las políticas que han de orientar la acción pública en la búsqueda del bienestar colectivo. La segunda alude al manejo de los recursos disponibles para el cumplimiento de los objetivos de la gestión. El primero implica juego decisional y relación entre actores (en los regímenes democráticos). La segunda implica aplicación de saberes y técnicas -supuestamente neutrales- para la ejecución de tareas. El primero es esencialmente un proceso político. El segundo, esencialmente técnico y pretendidamente apolítico.

La separación entre estos dos elementos busca reservar el gobierno a las autoridades nacionales (centralización de la política), mientras que los entes subnacionales asumen la administración de los servicios (descentralización administrativa). En últimas, se busca reducir al máximo la intervención de las instancias regionales y locales y de su población en la toma de decisiones y entregar esa responsabilidad a una élite central. Como correlato, las administraciones locales deben desarrollar un esfuerzo por tecnificar -incluso tecnocratizar- sus procedimientos y despolitizar la gestión. El Gobierno central, en consecuencia, es el encargado de orientar y controlar el proceso descentralista: Tiene iniciativa legislativa para regular el proceso, maneja fondos de transferencia de recursos, establece exigencias a los entes subnacionales en el cumplimiento de sus funciones y competencias y, en general, coordina el proceso en función de sus propios objetivos.

Los gobiernos locales, por su parte, son entendidos básicamente como administraciones municipales. Su función consiste en manejar (en el sentido más instrumental del término) una serie de re-cursos de diversa índole para crear las condiciones de desempeño de los actores económicos y garantizar la prestación de los servicios a nivel local. Dicha prestación puede hacerla en forma directa o, preferiblemente, a través de a-gentes privados. Esta segunda opción -se supone- tiene varias ventajas: aumenta la eficiencia y la eficacia de la gestión, reduce el empleo público y, en consecuencia, la mercantilización de la política, los riesgos de corrupción y la burocratización de las tareas de gobierno y, finalmente, asegura una prestación más eficiente de los servicios públicos. Sin embargo, la reducción del tamaño de las administraciones municipales puede traer otras consecuencias no tan positivas, como el encarecimiento de los costos de prestación del servicio (tanto para los usuarios, ahora convertidos en "clientes", como para el municipio) y la pérdida progresiva del carácter público del servicio.

Una función importante de las administraciones municipales es la entrega de subsidios a los sectores más pobres de la población, que quedan excluidos del mercado, como mecanismo compensatorio y como



forma de garantizar consumos mínimos que satisfagan necesidades básicas y corten la posibilidad de que se difunda un malestar social.

Las administraciones municipales deben buscar todos los medios para tecnificar su desempeño y modernizar la gestión. El hecho de que esa tecnificación se desarrolle "por fuera" de dinámicas políticas (se trata de administrar recursos y procesos y no de gobernar gente) tiende a convertirla en tecnocratización, es decir, en entronización (política?) de los técnicos como poseedores de las fórmulas requeridas para lograr una buena gestión. El técnico adquiere un rol dominante en el proceso de toma de decisiones.

Son precisamente estos parámetros de tecnificación/tecnocratización de la gestión los que definen el sentido de la gobernabilidad en la orientación privatizante: ella alude fundamentalmente a la capacidad de la administración municipal de controlar los procesos decisionales referidos a su ámbito de acción y de subordinar los intereses y las conductas de los actores locales a una dinámica de carácter marcadamente instrumental. Esto le da a la gestión un tono bastante autoritario.

Los agentes privados son pilares básicos de la descentralización como prestadores de servicios locales y como dinamizadores del mercado. Esos actores no son necesariamente locales. Pueden, incluso, ser entidades transnacionales que buscan copar mercados o explotar ventajas locales para incrementar sus tasas de ganancia. Este último aspecto es importante para comprender las presiones corporativas que genera este sector hacia el gobierno local en busca de mejores condiciones para el ejercicio de sus tareas.

En cambio, los actores sociales tienen poca relevancia, a no ser como usuarios de los servicios prestados directamente por la administración municipal o como "clientes" de las empresas privadas que cumplen esa función. Lo que existe es un mercado, más o menos amplio según el caso, en el cual cada quien busca encontrar el lugar que le permita, en función de sus posibilidades

(económicas, de poder, de información, etc.), satisfacer sus respectivas necesidades.

En esta forma se logra que la relación entre el ciudadano y la administración municipal se despolitice. Más que representatividad de las decisiones, se busca eficacia en la satisfacción de las demandas. Más que participación en la toma de tales decisiones, se pretende que cada uno se las arregle como mejor pueda. Por ello, la participación política pierde significado y peso, excepto para elegir a quienes han de manejar la maquinaria administrativa municipal. La esfera pública queda reducida a su más mínima expresión, por lo que no tendría sentido actuar sobre ella. Lo que queda es ámbito privado. En éste, la participación comunitaria puede ser útil en el sentido de que pequeños grupos o comunidades aporten recursos para la solución de problemas compartidos. Pero nada más.

La orientación democratizante

Esta orientación asume que el rasgo nodal de la gestión local es la democratización, entendida básicamente como concertación entre el Estado y los agentes sociales y económicos. Concertar significa establecer, en medio de las diferencias de interés y de propósito, metas comunes de desarrollo y bienestar y caminos apropiados para el logro de tales metas. Ello implica una mirada estratégica sobre el municipio y sobre su papel en su entorno inmediato (regional) y mediato (nacional e internacional).

La descentralización debe buscar una recuperación de la esfera pública, frente a la afirmación del mundo privado. La concertación implica negociación de intereses particulares a fin de definir un interés general.

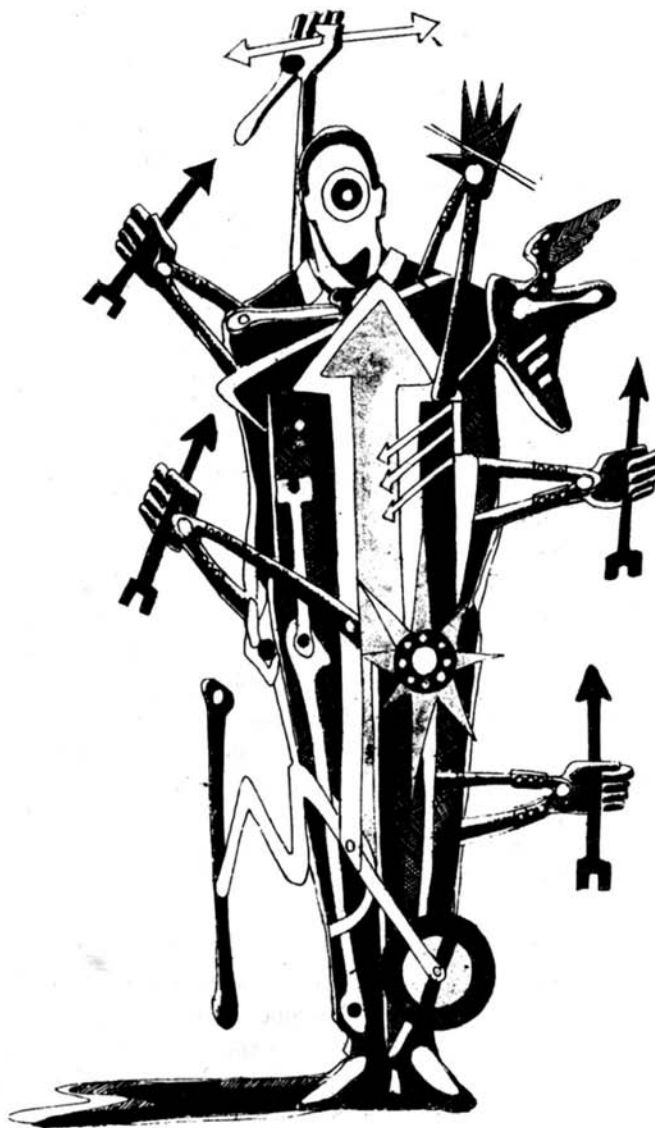
Estos dos principios (concertación y publicación) dan un sentido diferente a un tercero: la búsqueda de eficiencia y eficacia en la gestión. Eficiencia y eficacia no constituyen fines en sí mismos, fuente de una racionalidad meramente instrumental, sino que juegan como requisitos para que la gestión logre su cometido principal: garan-

El gobierno local funge como responsable principal del desarrollo local y del bienestar de la población. Recupera para sí la tarea de dinamizar procesos de crecimiento económico y de garantizar una justa distribución del ingreso. No se apuesta "ex ante" a la privatización. Acepta que en algunas áreas la competencia puede ser benéfica para mejorar la calidad de los servicios, pero entiende igualmente que el Estado puede y debe prestar algunos de ellos en tanto representante máximo del bien público. Además, se reconoce que los gobiernos locales, por su cercanía a las necesidades ciudadanas pueden asumir esas responsabilidades, máxime si la entrega de las mismas a agentes privados termina por excluir a un sector de la población del acceso a esos servicios.

tizar el bien de todos. Las tareas de tecnificación de la gestión son necesarias, precisamente para ganar en eficiencia y eficacia; pero ellas no pueden devenir en tecnocratización, en imperio absoluto del saber técnico por encima de cualquier otra racionalidad, la social o la política, por ejemplo. De alguna manera, lo democrático de la gestión consiste precisamente en la posibilidad de conjugar equitativamente esas racionalidades en función del bien común.

En ese orden de ideas, el gobierno central finge como regulador del proceso de descentralización. Ello significa coordinar las acciones de los distintos entes territoriales, de manera que su interrelación permita a cada uno el cumplimiento de sus funciones y competencias respectivas y se obtenga como resultado el impulso a procesos de desarrollo nacional, regional y local. El gobierno, a través de la reglamentación del proceso y de la definición de políticas, busca un equilibrio armónico entre los distintos niveles de la administración pública, de manera que concurran en el fortalecimiento de los potenciales regionales y locales. Para ello, lleva a cabo procesos de consulta a través de los cuales recoge el sentir de la periferia y define políticas acordes con la situación de esta última.

El gobierno central regula, igualmente, el mercado y su intervención local en la prestación de servicios. Los agentes privados no operan como "ruedas sueltas", sino en el marco de normas reguladoras que buscan hacer prevalecer el bien común sobre los intereses particulares. Pueden intervenir en la prestación de servicios, pero acatando las directrices del poder público y



dentro de los límites establecidos por este último.

Finalmente, compete al gobierno central definir las estrategias que le permitan al país, a las regiones y a las localidades insertarse en las dinámicas de entorno internacional. Tales estrategias tienen que ver con el apoyo al desarrollo científico y tecnológico, la inversión en capital humano y el fortalecimiento institucional de los municipios.

Por su parte, el gobierno local funge como responsable principal del desarrollo local y del bienestar de la población. Recupera para sí la tarea de dinamizar procesos de crecimiento económico y de garantizar una justa distribución del ingreso. No se apuesta "ex ante" a la privatización. Acepta que en algunas áreas la competencia puede ser benéfica para mejorar la calidad de los servicios pero entiende, igualmente, que el Estado puede y debe prestar algunos de ellos en tanto representante máximo del bien público. Además, se reconoce que

los gobiernos locales, por su cercanía a las necesidades ciudadanas pueden asumir esas responsabilidades, máxime si la entrega de las mismas a agentes privados termina por excluir a un sector de la población del acceso a esos servicios.

Se trata, por tanto, de buscar a través de reglas precisas y de procesos de concertación un acuerdo entre los agentes económicos, el gobierno local y los usuarios de los servicios sobre cuál puede ser la modalidad más eficiente y más justa de satisfacción de las demandas y aspiraciones de la población. Un instrumento clave en ese sentido es la planeación. Esta es entendida como el proceso a través del cual los distintos actores

que tienen que ver con un municipio o una región identifican y explican los problemas del territorio y de la sociedad local, acuerdan las estrategias de acción más convenientes para enfrentar dichos problemas y definen las acciones y los instrumentos adecuados para la ejecución de dichas estrategias. La planeación se convierte en una oportunidad de diálogo y negociación entre múltiples actores sobre las apuestas de desarrollo.

La gobernabilidad no consiste tanto en el control de los procesos decisionales como en la capacidad de los gobernantes de liderar un proceso de concertación para la definición de los consensos estratégicos sobre el desarrollo y el bienestar local. Ella implica, por tanto, adecuar las estructuras administrativas y los recursos disponibles a las necesidades de la concertación y de la ejecución de los acuerdos. Implica igualmente una gran capacidad de convocatoria y de interpelación por parte del gobierno local a los distintos actores locales y supralocales, públicos y privados, para adelantar una gestión democrática. En ese contexto, la transparencia de las decisiones de gobierno y la capacidad de rendir cuentas sobre el desempeño de la gestión son cartas claves, así como la iniciativa de la población para fiscalizarla.

El mercado sigue desempeñando un papel clave en la asignación de recursos, pero en el marco de reglas de juego definidas por el Estado. A nivel local, ello significa que los actores económicos pueden contribuir a dinamizar procesos productivos, a fortalecer los fiscos locales a través del pago de tributos y, sobre todo, a prestar aquellos servicios en los cuales demuestren mayor competitividad y eficiencia. La relación entre los agentes privados y el gobierno local es doble: de un lado, aquellos se subordinan a las reglas de juego establecidas por este último, que no pueden ser otras que las que se derivan de la defensa del bien común. De otro, participan en procesos de concertación para la definición de las políticas públicas.

Los actores sociales constituyen el sujeto y el objeto de las políticas públicas a nivel local. Como sujetos, deben contribuir a la

formulación y a la ejecución de esas políticas, así como a la veeduría de la gestión. Como objeto, son los beneficiarios "por naturaleza" de la acción pública y otorgan sentido a la acción del gobierno local. En otras palabras, este último actúa con el propósito de brindar, directamente o a través de los agentes privados, los satisfactores de las necesidades y demandas de la población, siempre manteniendo como referente el criterio de democratización de la gestión, en el sentido de orientación equitativa del gasto.

Ello supone, de parte de la sociedad civil, una orientación de su acción hacia lo público. Se reconoce, por tanto, un lugar importante a la política y al conflicto como componentes de la gestión local. Por ello, esta orientación estimula la participación. Sin ella difícilmente los distintos actores podrían entrar en relación y llevar a cabo procesos de concertación. Tampoco podrían los gobiernos municipales demostrar transparencia ni los ciudadanos fiscalizar la gestión.

Una nota final

Las dos orientaciones han sido expuestas en forma modelica. Un modelo suministra un grupo de conceptos y de relaciones entre ellos, que corresponden a una o varias dimensiones de la realidad empírica, sin ser exhaustivo en la identificación de las dimensiones y relaciones operantes en esa realidad. Todo modelo contiene un "principio racional" que explica la naturaleza de los fenómenos incluidos y conduce a las definiciones de los conceptos. El principio racional es la idea básica, el punto de vista subyacente en la formación y estructura de tales conceptos. El propósito de un modelo es sugerir relaciones que pueden ser observables.

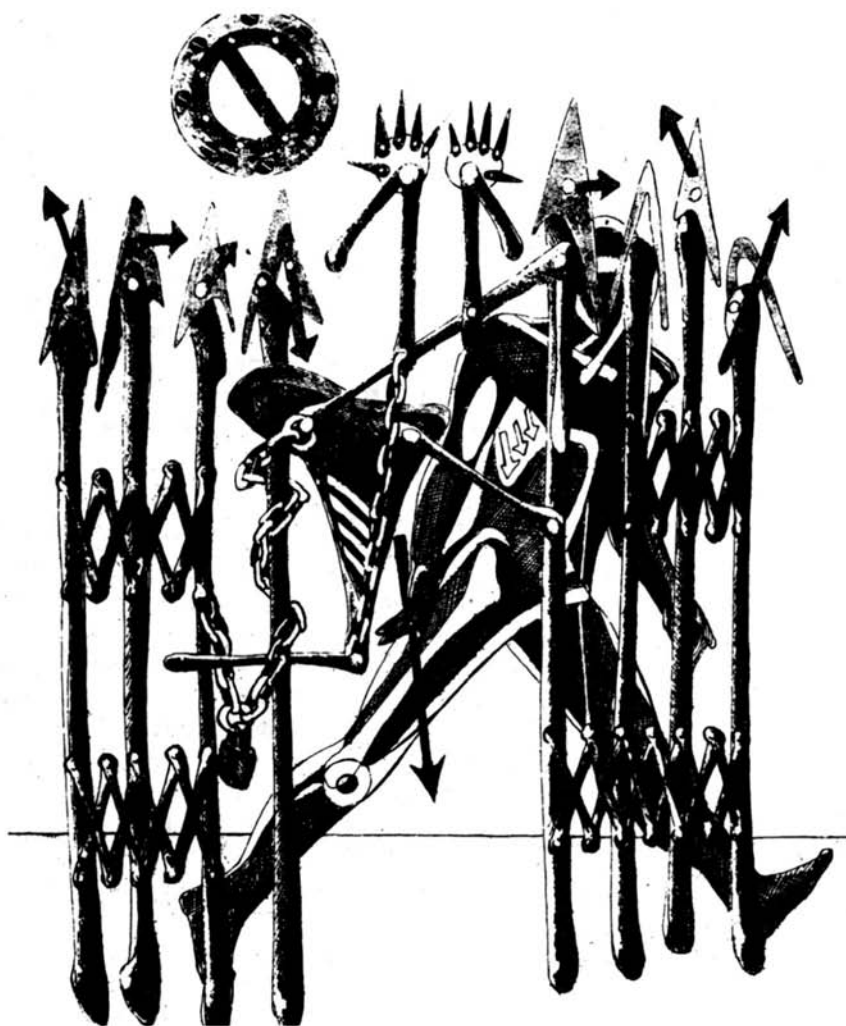
Los modelos se mueven en un cierto nivel de abstracción. Por tal razón, a pesar de que son contruidos a partir del estudio de casos concretos, no toman en cuenta ciertas determinaciones de la realidad y, más bien, contienen enunciados generales que, en conjunto, constituyen una imagen

Los modelos de descentralización constituyen instrumentos de gran importancia para la consolidación de las formas de relación entre el Estado, la Sociedad y el mercado. Significa ello que la descentralización no es una mera consecuencia de estas últimas, sino que juega un papel central en la redefinición de las estructuras internas estatales y de las relaciones con su entorno económico y social. En Chile, por ejemplo, las medidas de regionalización y fortalecimiento administrativo y fiscal de los municipios fueron pieza clave de la estrategia del régimen militar para implantar un modelo económico neoliberal y para ejercer un control político territorial sobre la población. Recientemente, los gobiernos de la Concertación han intentado avanzar en la democratización de la vida municipal a través de un paquete de reformas (fiscales y políticas) como parte y condición fundamental para avanzar en la democratización del país.

pretendidamente consistente del universo empírico que pretenden interpretar. La consistencia lógica que poseen los modelos permite examinar las relaciones entre sus componentes en un estado de "pureza" tal que difícilmente calcan de manera fiel la realidad empírica en toda su complejidad. En otras palabras, dicha realidad puede acercarse al modelo o alejarse de él, pero muy rara vez coincidir con él. Con todo, lo que permite el modelo es descubrir ejes básicos comunes a esa diversidad de experiencias, y encontrar el principio racional que les otorga sentido.

Los modelos de descentralización descritos en este artículo derivan su principio racional (privatización en uno, democratización en el otro) de los modelos de relación entre el Estado, la sociedad y el mercado presentados en la primera parte. El modelo de racionalidad de mercado imprime un sello particular a los procesos de descentralización al darle un peso mayor a la privatización de los servicios, a la tecnocratización de la gestión y a la despolitización de las relaciones entre el ciudadano y la administración municipal. Por su parte, el modelo de concertación propende por una descentralización de signo bien distinto: concertación entre actores, recuperación de la función activa del gobierno local y politización de las relaciones entre el ciudadano y la administración municipal a través de una gama amplia de mecanismos de participación política y ciudadana.

Pero, desde un segundo punto de vista, los modelos de descentralización constituyen instrumentos de gran importancia para la consolidación de las formas de relación entre el Estado, la Sociedad y el mercado. Significa ello que la descentralización no es una mera consecuencia de estas últimas, sino que asume un papel central en la redefinición de las estructuras internas estatales y de las relaciones con su entorno económico y social. En Chile, por ejemplo, las medidas de regionalización y fortalecimiento administrativo y fiscal de los municipios fueron pieza clave de la estrategia del régimen militar para implantar un modelo económico neoliberal y para ejercer un control político territorial sobre la población. Re-



cientemente, los gobiernos de la Concertación han intentado avanzar en la democratización de la vida municipal a través de un paquete de reformas (fiscales y políticas) como parte y condición fundamental para avanzar en la democratización del país.

En Colombia, la reforma municipal de 1986 buscó darle un "aire" al sistema político en momentos en que prevalecía un clima de tensión social y de desestabilización política; posteriormente, el gobierno del Presidente Gaviria redefinió el sentido y la orientación de la descentralización para hacerla funcional a su estrategia doble de apertura económica y modernización del Estado.

El caso boliviano es igualmente ilustrativo al respecto: la ley de participación popular, que entrega competencias a los municipios e institucionaliza la participa-

ción ciudadana a través de las organizaciones territoriales de base, hace parte de una estrategia integral de reforma del Estado, junto con otras medidas como la Ley de Capitalización y la reforma del sistema educativo.

Este nexo de doble vía entre la reforma del Estado y la descentralización permite entender el carácter político, y no meramente técnico, de las reformas descentralistas llevadas a cabo en los tres últimos lustros en América Latina. Significa ello que tales reformas suponen la confrontación de puntos de vista de diversos actores sociales y políticos sobre aspectos cruciales como la organización interna del Estado y sus relaciones con su entorno nacional e internacional.

Esta tesis es de gran relevancia para la comprensión de la descentralización, pues obliga al investigador a asumir una mirada que permita, de un lado, comprender los proyectos societales de desarrollo; de otro, identificar los actores involucrados en el proceso y, finalmente, medir el peso real de las dinámicas del entorno internacional, tan importantes en un mundo cada vez más interconectado por la información y el mercado.

Por supuesto, las formas de combinación de esos tres elementos (proyectos societales, actores y entorno internacional) son inciertas y, por tanto, impredecibles. En consecuencia, solo mediante el análisis de experiencias concretas es posible identificar el carácter y el sentido de la descentralización y sugerir hipótesis interpretativas al respecto. Los modelos aquí expuestos identifican dos formas de relación entre esos tres elementos. Ellos han actuado de manera importante en la orientación de la descentralización en América Latina, cada uno con un peso específico diferente según las circunstancias de cada país. Pero puede haber otros modelos que se desprendan del análisis de otras experiencias nacionales y que obedezcan a lógicas diferentes. Ese constituye un reto para las ciencias sociales en el futuro inmediato. Como también lo es examinar el impacto de la descentralización en América Latina sobre apuestas sociales y políticas tan importantes como la eficiencia y la eficacia, la democratización de la gestión y el mejoramiento de la calidad de vida de las gentes, especialmente de los más pobres.

Los actores sociales constituyen el sujeto y el objeto de las políticas públicas a nivel local. Como sujetos, deben contribuir a la formulación y a la ejecución de esas políticas, así como a la veeduría de la gestión. Como objeto, son los beneficiarios "por naturaleza" de la acción pública y otorgan sentido a la acción del gobierno local. En otras palabras, este último actúa con el propósito de brindar, directamente o a través de los agentes privados, los satisfactores de las necesidades y demandas de la población, siempre manteniendo como referente el criterio de democratización de la gestión, en el sentido de orientación equitativa del gasto.

Bibliografía citada

BANCO MUNDIAL, 1993, *Implementing the World Bank strategy to reduce poverty*, Washington.

GARRETÓN, Manuel A. y ESPINOSA, Malva, 1993, "¿Reforma del Estado o cambio en la matriz socio-política?", en VARIOS, *Modernización, democracia y descentralización*, IV Congreso Chileno de Sociología, Santiago de Chile, pp. 41-58.

GONZÁLEZ MEYER, Raúl, 1994, *Espacio Local. Sociedad y Desarrollo*, Santiago de Chile, PET.

ROJAS, Fernando y MONCAYO, Víctor Manuel, 1989, "Tendencias de reins-

titucionalización del Estado en Colombia", en MEDELLÍN, Pedro (Comp.), *La Reforma del Estado en América Latina*, Bogotá, FESCOL, pp. 243-302.

SUNKEL, Oswaldo, 1993, "Auge, crisis y renovación del Estado. Una perspectiva de largo plazo", en *Revista Foro*, # 20, pp. 77-94.

SUNKEL, Oswaldo, 1994, "La crisis social de América Latina: una perspectiva neoestructuralista", en BOMBAROLO Félix y CARIDE Horacio E. (Compiladores), *Pobreza y Modelos de Desarrollo en América Latina*, Buenos Aires, FICONG, Economic Development Institute of the World Bank.

Alfredo Rodríguez
Director de SUR Centro de Estudios Sociales y de
Educación, Santiago de Chile

La descentralización en América Latina: Los pro y los contra*

Alfredo Rodríguez

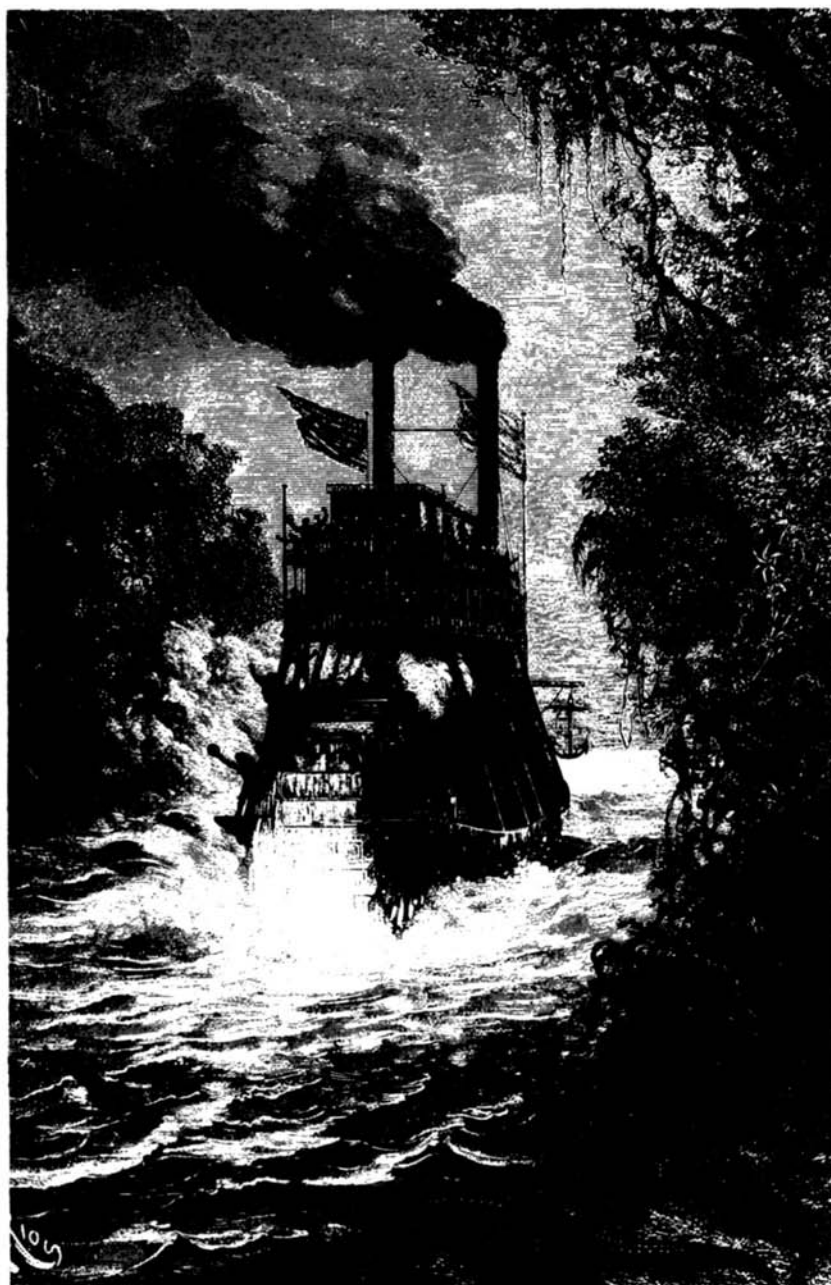
La descentralización, proceso reciente y sin tradición en América Latina (AL)

El proceso de descentralización del Estado es nuevo en la región. La descentralización política y administrativa del Estado - pese a la existencia de algunos Estados Federales - no ha esta presente ni en la tradición ni en la historia de los gobiernos en América Latina. Al contrario, desde la independencia de España en adelante, el Estado que se construyó en los diversos países de América Latina ha sido muy centralizado en términos políticos, administrativos y económicos (Castells et al. 1987). La descentralización es, por tanto, un proceso que marcha a contramano de lo que ha sido la tendencia histórica dominante en la

* Este artículo es una versión resumida del informe final de la conferencia electrónica sobre Descentralización en América Latina, realizada entre abril y diciembre de 1994, con apoyo de IDRC/CIID.

Participaron en esta conferencia: Roberto Bissio, Fernando Carrión, Guillermo Dascar, Eduardo Dockendorff, Iván Finot, Mario Galindo, Josefina Huamán, Mario Lombardi, Mauricio Merino, Jorge Papadópulos, Pedro Pérez, Dagmar Raczynski, Alfredo Rodríguez, Roberto Roggiro, Emilio Tenti, Humberto Vargas, Fabio Velásquez, César Verduga, Elsa Zuloaga; por razones de espacio, no se cita en este texto a todos los participantes.

Como en este texto se incluyen opiniones de los participantes debo señalar que la responsabilidad del contenido de este artículo es sólo del autor.



constitución del Estado Moderno en América Latina, y que sólo en los años recientes ha tomado impulso.

No todos los participantes en la conferencia estaban de acuerdo sobre este punto. Fernando Carrión e Iván Finot argumentaban que la descentralización no es un proceso nuevo en América Latina sino que ocurre, ahora, en un nuevo contexto, y globalmente. En mi opinión, la argumentación válida es la inversa, esto es, hay descentralización porque hay un contexto global -una reestructuración de la economía a escala mundial, que afecta globalmente a nuestros países-. Este nuevo contexto que destaca la relación global/local, da fuerza a la descentralización. Por tanto, nos guste o no el contexto, la descentralización significa en América Latina: cambio cultural, político; cambio del Estado.

En este sentido, coincido con la afirmación de César Verduga respecto a que: "la descentralización no ha sido parte constitutiva de la tradición política en América Latina. Pero sí es una aspiración socialmente sentida, y hoy es un tema principalísimo de la agenda pública.

El estímulo de la descentralización en la región ha ocurrido, en los últimos quince años, en un contexto político-económico caracterizado por la restauración de los sistemas de elección democrática, la generalización de la aplicación de mecanismos de ajuste estructural, una creciente globalización de las economías nacionales, y un escaso crecimiento económico. Un contexto, por tanto, difícil, de inestabilidad política, de aumento de la pobreza y de conflictos sociales.

Una breve revisión de lo ocurrido en la región nos muestra que gran parte de los países ha iniciado procesos de descentralización, ha promulgado nuevas leyes, o producido cambios importantes a la legislación previamente existente sobre gobiernos regionales y locales:

- En Chile, la ley de Rentas Municipales de 1979 triplicó los recursos disponibles; en 1981 el gobierno central traspasó a los municipios la responsabilidad de administrar la educación y salud (Rosenfeld et al. 1991); en 1992 se modificó la Constitución para

permitir elecciones de concejales y alcaldes; y en 1993 se establecieron los primeros gobiernos regionales.

- En Bolivia, la reforma municipal de 1985 estableció elecciones de autoridades locales cada dos años y autorizó a las municipalidades para recaudar impuestos y definir sus inversiones (Vargas 1991). Una ley de participación popular recientemente ha asignado nuevas responsabilidades a los municipios; municipalizó el territorio nacional y otorgó atribuciones a organizaciones sociales territoriales (Ley de Participación popular, febrero 1994).

- En Colombia, la reforma municipal de 1986 estableció la elección popular de alcaldes, aumentó los recursos disponibles a los municipios y otorgó nuevas responsabilidades a las municipalidades (Velásquez 1991). El tema de la participación fue reconocido por la Constitución de 1991; posteriormente se traspasaron los servicios de salud y educación.

- En Venezuela, en 1989, se realizó la primera elección popular de gobernadores y alcaldes. Posteriormente, y por presión de las nuevas autoridades, comenzaron, en 1991, las transferencias de servicios y competencias a los estados, y municipios, y la reforma de la Constitución se presentó al Parlamento en 1992 (De la Cruz 1992).

- En Brasil, la Constitución de 1988 fortaleció la autonomía política, administrativa y financiera de los municipios. A través del dictado de leyes orgánicas constitucionales de las ciudades, los municipios establecen su propia organización político-administrativa (Caccia Bava 1993).

- En Perú, la Constitución de 1979 estableció una organización estatal descentralizada. Diez años después se constituyeron las regiones y se eligieron gobiernos regionales (Thedieck 1994).

En el marco de la descentralización se han realizado reformas que abarcan distintos niveles de la estructura del Estado; las más significativas han sido (Rosenfeld 1994):

- Reformas políticas, que han consistido, por una parte, en establecer nuevos gobiernos o administraciones regionales o municipales; y por otra, nuevos sistemas de re-

Para algunos, la descentralización es un requisito para la gobernabilidad o para mantener la estabilidad política. Sostienen que la necesidad de estas reformas se encuentra en la crisis de representatividad y de legitimación del Estado en América Latina. Las élites políticas, conscientes de la inestabilidad y agilidad de estas sociedades y de las posibilidades de disminución o desaparecimiento de las hegemonías existentes, han promovido la descentralización como una estrategia de la relegitimación del Estado. De esta manera buscan garantizar la gobernabilidad de la sociedad, asumiendo la necesidad de aplicar los espacios de representación y socialización del poder.



presentación política y de participación de la sociedad civil.

- Reformas político-administrativas, mediante las cuales se dota a los municipios y, en algunos países, a las regiones, de mayores atribuciones, funciones y competencias, especialmente en lo que se refiere a la planificación de la inversión pública y el desarrollo social, así como en la provisión y administración de servicios.

- Reformas presupuestarias que, por medio del incremento de recursos propios o de nuevas transferencias desde el gobierno central, han estructurado un nuevo esquema de financiamiento para las regiones y municipios, que significa un sustancial aumento de recursos para desempeñar sus funciones.

Hay diferentes opiniones en cuanto a la efectividad y alcance de estos procesos:

Para Iván Finot, desde la perspectiva boliviana, estos procesos abren posibilidades: "ante la crisis del centralismo, en la mayoría de los países la modernización del Estado ha encontrado viabilidad política y este proceso, ya en marcha, debería ser aprovechado no sólo para modernizar el aparato estatal, sino para adecuarlo a un Estado descentralizado y participativo.

Emilio Tenti es más pesimista: "en Argentina, los procesos de descentralización se parecen más a un operativo de resta que a una redefinición orgánica de funciones entre Centro y unidades menores. El resultado es problemático en dos sentidos: por una parte, se generaron problemas en las instancias provinciales, que se ven obligadas a asumir la gestión de servicios sociales sin estar necesariamente en condiciones -técnicas, finan-

cieras, políticas, etc.- de hacerlo; por otra parte, se produjo un vaciamiento del Centro, una pérdida de legitimidad y un conjunto de situaciones ambiguas que son más una serie de consecuencias no deseadas que un claro esquema de objetivos previamente planteados”.

Argumentos en favor de la descentralización

Para justificar la conveniencia y urgencia del proceso de descentralización del Estado se han esgrimido diferentes argumentos:

Descentralización, requisito para la gobernabilidad

Para algunos, la descentralización es un requisito para la gobernabilidad o para mantener la estabilidad política. Sostienen que la necesidad de estas reformas se encuentra en la crisis de representatividad y de legitimación del Estado en América Latina. Las élites políticas, conscientes de la inestabilidad y agilidad de estas sociedades y de las posibilidades de disminución o desaparición de las hegemonías existentes, han promovido la descentralización como una estrategia de la relegitimación del Estado. De esta manera buscan garantizar la gobernabilidad de la sociedad, asumiendo la necesidad de aplicar los espacios de representación y socialización del poder.

Descentralización, la perspectiva neoliberal

Otros interpretan los procesos de descentralización desde una perspectiva neoliberal como una forma de reducir, tanto las responsabilidades y tamaño del Estado central, como su capacidad coercitiva sobre el capital. La descentralización, de esta manera, sería la solución del problema de la burocratización y la ineficiencia de las instituciones centralizadas, y garantizaría mejores condiciones para la libre movilidad de los recursos entre las regiones de un país. La idea de descentralización aparece asociada,

así, a la privatización y despolitización de las relaciones de los ciudadanos y el Estado.

La descentralización, aplicación de la democracia

Para otros, la descentralización es una vía para ampliar la democracia. La descentralización sería una respuesta política a las tensiones y conflictos sociales producidos por la incapacidad del Estado para dar satisfacción a las demandas de la sociedad, debido a la ausencia de canales de participación política y ciudadana. En este sentido, la descentralización es concebida como la búsqueda de la institucionalidad que permite mayor participación de la ciudadanía, para facilitar la relación y la solución de los problemas de la población en los cercanos a donde estos se producen. Desde este punto de vista, la descentralización sería un instrumento para la democratización del Estado, y constituiría como uno de los factores indispensables de la modernización del mismo.

La descentralización, administración más deficiente

Desde el punto de vista de la gestión pública se argumenta que la descentralización es un requisito para una mayor eficiencia. Se sostiene que la concentración y sectorización de la administración pública ha terminado por ser cara, ineficiente, burocrática e incapaz de incorporar con agilidad nuevas demandas e intereses sociales y culturales. Programas y proyectos, cercanos a la realidad local y cotidiana, son vistos por la sociedad como oportunidades de progreso que la administración central sectorizada niega o bloquea.

A pesar de su diversidad, estas justificaciones de la descentralización coinciden en la necesidad de modificar el papel del Estado y redefinir las responsabilidades funcionales en los diferentes niveles de la estructura político-administrativa, lo que implica un redimensionamiento del sector público. En términos generales, los distintos argumentos coinciden en que las políticas públicas deben preocuparse en proporcionar un marco económico estable, regular la acción de los

privados e implementar políticas de redistribución de ingresos -aplicación de políticas sociales- en beneficio de los sectores más pobres. En este último aspecto, -ejecutores de políticas sociales-, los municipios pasan a tener un desempeño importante.

Resumiendo los puntos anteriores, tenemos que la descentralización del Estado ocurre en América Latina en un contexto caracterizado por el paso de dictaduras militares a regímenes democráticos, ajuste estructural y aumento de la pobreza- principalmente urbana-, globalización y apertura de las economías nacionales, y bajo un nulo crecimiento económico. En este contexto es válido preguntarnos si los atributos que las diferentes versiones otorgan a la descentralización se cumplen:

- La descentralización: ¿ha asegurado una mayor gobernabilidad de los países latinoamericanos?

- La descentralización: ¿está asociada con la democratización? ¿Es un instrumento de ampliación de la democracia?

- La descentralización: ¿se expresa con una mayor eficiencia en la producción y provisión de los servicios públicos?

- La descentralización: ¿asegura una mayor equidad en la atención a la población necesitada?

- Finalmente, si el esfuerzo descentralizador se enfrenta a una inercia histórica y tradicional centralizadora, ¿cuáles son los factores históricos estructurales que bloquean la descentralización?, y ¿cuáles son los actores que han impulsado o bloqueado la descentralización?

Tipos de descentralización: desconcentración, delegación y devolución

Para avanzar en las respuestas a estas preguntas es necesario precisar el término "descentralización" y los niveles -político-social o administrativo/económico- en los cuales se aplican.

El término descentralización puede referirse a diferentes arreglos institucionales. Para mayor claridad, vamos a diferenciar tres tipos o formas de descentralización, descon-

centración, delegación y devolución (Silverman 1990).

Desconcentración

Desconcentración corresponde a una estructura institucional en la cual "se asignan funciones específicas a las unidades subnacionales de los ministerios o a otras agencias nacionales sectoriales específicas" manteniendo la responsabilidad total en manos centrales (Silverman 1990, Thedieck 1994).

Delegación

Delegación "es la forma de descentralización que tiene lugar cuando las entidades paraestatales u otras agencias gubernamentales semiautónomas reciben la responsabilidad de ejecutar o mantener inversiones sectoriales. Una forma particular de delegación se conoce como los proyectos de enclave" (Silverman 1990, Thedieck 1994).

Devolución

Devolución "asigna a los gobiernos locales responsabilidades de ejecución global de proyectos y o mantenimiento de operaciones sobre una base de autosustentación". "Bajo este concepto se engloba la transferencia de tareas a entidades territoriales subnacionales, a las cuales, juntamente con la tarea, se traspasará la responsabilidad política global. Como fundamento se menciona la aplicación de la capacidad de decisión a niveles más bajos y, con ello, la aplicación de la participación local" (Silverman 1990, Thedieck 1994).

Iván Finot pregunta si se puede hablar de descentralización como 'devolución' en América Latina. "El término podía ser tomado en dos sentidos: devolver lo que una vez se quitó o, más figurativamente, devolver lo que en derecho corresponde (aunque nunca se hubiera tenido). El primer sentido corresponde plenamente a los Estados Unidos originarios, formados por una libre asociación de colonos autónomos, casi hasta nivel de familia. El segundo podía ser aplicado a nuestra región, pero estaría un

Otros interpretan los procesos de descentralización desde una perspectiva neoliberal como una forma de reducir tanto las responsabilidades y tamaño del Estado central como su capacidad coercitiva sobre el capital. La descentralización, de esta manera, sería la solución del problema de la burocratización y la ineficiencia de las instituciones centralizadas, y garantizaría mejores condiciones para la libre movilidad de los recursos entre las regiones de un país. La idea de descentralización aparece asociada así a la privatización y despolitización de las relaciones de los ciudadanos y el Estado.

tanto desprovisto de asidero histórico. En efecto, el reconocimiento de que comunidades subnacionales puedan tener derecho a la autonomía (en contraposición a la soberanía) es apenas emergente”.

La observación de Iván Finot respecto a la validez de la acepción de descentralización como “devolución” en América Latina es justa. Sin embargo, no invalida el propósito de identificar tipos o formas de descentralización. El mismo Finot ofrece una salida cuando indica que “en conclusión, sería más exacto referirse directamente a “delegación”, “desconcentración” y “descentralización”, como partes de un proceso global que conduce a la descentralización, que a distintos tipos de descentralización.

Dos dimensiones de la descentralización: democratización política-eficiencia administrativa

Una buena parte de los estudios de la descentralización se limita a examinar los mecanismos administrativos o legales, a evaluar la implementación de las políticas sociales o a los resultados electorales. No consideran el conocimiento del medio político local, de los actores sociales y políticos que intervienen en el proceso de toma de decisiones, o en sus relaciones con otros niveles de gobierno. Por tanto, conviene diferenciar dos dimensiones distintas de la descentralización.

- La descentralización como un proceso de acercamiento de las instancias de gobierno a los gobiernos. En este sentido, la descentralización hace referencia a la participación, a la democratización.

- La descentralización del funcionamiento de los servicios públicos locales. En este sentido hace referencia a la eficiencia de la administración.

Para Dagmar Raczynski, esta diferenciación es aún insuficiente. Señala que, además de estos dos aspectos que se refieren a la descentralización político administrativa, hay que tomar en cuenta aspectos propios de la descentralización de la sociedad civil. “Es importante hacer una distinción analítica entre dos esferas: la descentraliza-

ción del Estado -político-administrativa- y la de la sociedad civil -habitantes con sus conductas, demandas, organizaciones, identidad territorial, estilos de vida-”. Para Raczynski, “el destino de la descentralización en nuestros países, en cuanto a calidad de vida, integración social, gobernabilidad, se juega en el encuentro entre ambas esferas. Las experiencias en América Latina con frecuencia muestran desencuentros entre ellas”.

La descentralización: ¿ha asegurado una mayor gobernabilidad de los países latinoamericanos?

Aparentemente, en un primer momento sí. Se ha generado un consenso en torno del fortalecimiento de los gobiernos o administraciones locales y a la búsqueda de la democracia local que une a muy diversos y antagónicos sectores políticos. Las razones de estas coincidencias son varias: el temor a quedar marginados del poder; la búsqueda de eficiencia en la producción y provisión de los servicios públicos; o los intentos de manejar las situaciones conflictivas fragmentando el poder y los procesos de toma de decisiones en pequeños espacios locales (Nunes 1991, Halfani et al. 1994).

En un segundo momento, este consenso político puede ser insuficiente. Gobernabilidad, en un contexto democrático, implica que las autoridades locales electas son representativas, en términos políticos y eficientes, en la gestión de proyectos y servicios urbanos (Borja 1991, Yates 1991). Entonces, hay que tener en cuenta que la legitimidad de las autoridades locales, no solamente proviene de las elecciones sino, también, de la forma como ellas responden a las expectativas y demandas de sus electores. Esto nos trae al punto de que, para lograr legitimidad, las administraciones o gobiernos locales deben ser eficientes (Rodríguez et al. 1994, Halfani et al. 1994).

Como señala Mario Lombardi -reforzando la argumentación de Raczynski-, “aun en una perspectiva que privilegie la legitimación democrática y la expresión de la

Desde el punto de vista de la gestión pública se argumenta que la descentralización es un requisito para una mayor eficiencia. Se sostiene que la concentración y sectorización de la administración pública ha terminado por ser cara, ineficiente, burocrática e incapaz de incorporar con agilidad nuevas demandas e intereses sociales y culturales. Programas y proyectos cercanos a la realidad local y cotidiana son vistos por la sociedad como una oportunidad de progreso de la administración central sectorizada niega o bloquea.



sociedad es necesario garantizar las bases materiales que sustenten esos objetivos en prácticas y hechos concretos”.

Concuerda con ello Fabio Velásquez, quien indica que la descentralización “no es un proceso acabado, más aún, para lograr sus metas debe legitimarse progresivamente. Y esa legitimidad sólo puede construirse con base en resultados concretos. La descentralización tiene que ser eficaz en la garantía de una mayor gobernabilidad, en la producción de mejores estándares de vida, en el mejoramiento de los servicios públicos, en la profesionalización de la gestión, en la erradicación del clientelismo, en el acercamiento entre gobierno y sociedad. De lo contrario, pierde confianza ciudadana y fracasa en su propósito de modernización estatal”.

La descentralización: ¿está asociada con la democratización? ¿Es un instrumento de ampliación de la democracia?

Aunque hay una relación cercana entre descentralización y democracia, esto no significa que sea una relación necesaria. Chile, durante los años 80, es un ejemplo de una reforma que descentralizó el marco político administrativo del país en un contexto autoritario. Esta reforma mostró que la transferencia de recursos, atribuciones y responsabilidades a las administraciones locales no es una condición suficiente para la democratización (Espinoza et al. 1986, Rosenfeld et al. 1991).

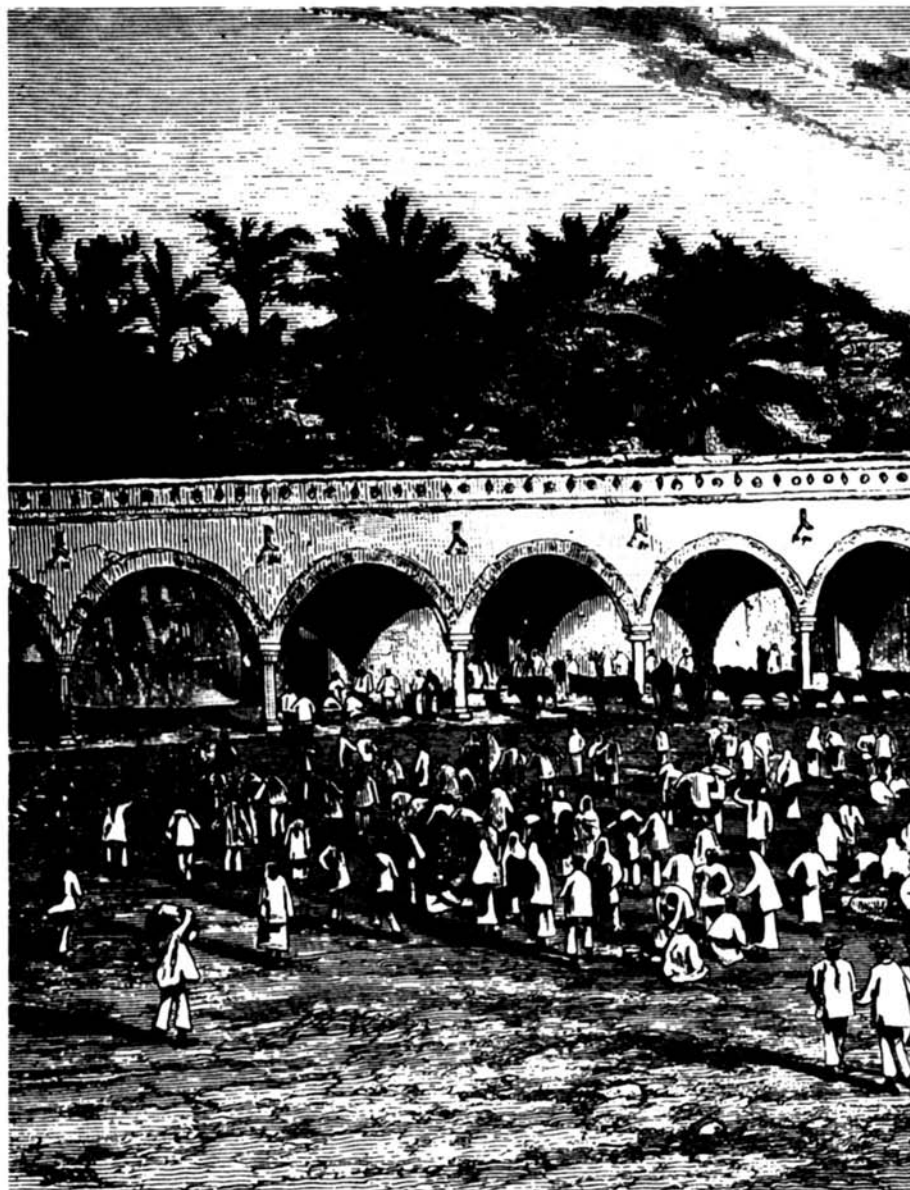
La realización de elecciones populares

es una de las condiciones necesarias para que la descentralización promueva el pluralismo en la vida política local. Las experiencias de las elecciones directas de alcaldes y concejales en Bolivia, Colombia, Perú, Venezuela, en los 80, y en Chile, en los 90, demuestran que la descentralización puede crear prácticas políticas pluralistas (Carrión et al. 1991).

Iván Finot coloca un punto importante cuando señala que la descentralización no está logrando que la gente participe, esto es, no canaliza "las energías ciudadanas para la solución de sus problemas más próximos", ni tampoco "la gente se hace cargo, pese a que con frecuencia hay disponibles recursos relativamente abundantes". "Ante este problema surgen tres posibles soluciones: i) Crear organizaciones *ad hoc*, aprovechar las existentes o tratar de transformar estas últimas. ii) Articular la participación sobre organizaciones de base tradicionales, que demostraron su eficacia, existentes con mayor o menor vigor en toda la región; y iii) Hacer que las organizaciones de base existentes evolucionen hacia instituciones que sean funcionales al derecho universal de interlocución con el Estado. Esto es fácil de plantear, pero es algo nuevo, que hay que perfeccionar. En este último sentido, parece ir la actual "Ley de Participación Popular Boliviana".

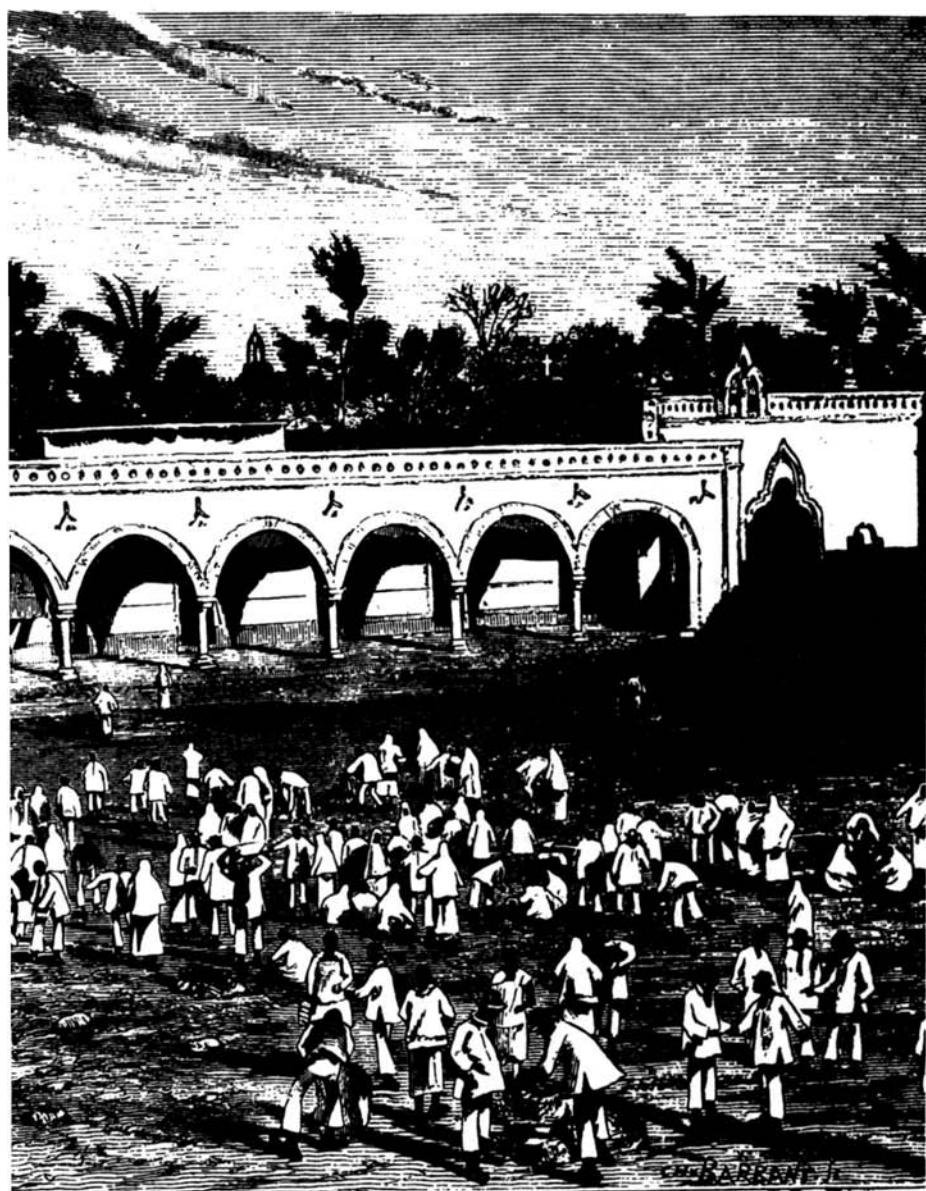
Según Fabio Velásquez, la discusión sobre la relación entre descentralización y democracia obliga a una distinción entre la democratización a nivel nacional y la democratización a nivel local. "En el primer caso, la descentralización efectivamente democratiza, el hecho de que el poder de decisión no esté concentrado en manos de un gobierno central sino que esté distribuido entre los entes periféricos constituye, de por sí, un primer elemento de democratización. Los gobiernos locales y regionales conocen mejor sus problemas y, probablemente también, sus soluciones. Que ellos decidan sobre su suerte es mucho más democrático que si lo hace el gobierno central por ellos.

"Otra cosa puede suceder a nivel local. Cuando ocurre el traspaso de poder es posible que permanezca concentrado en una élite regional o municipal, o que sea ejercido democráticamente por un gobierno re-



presentativo, legítimo, transparente, responsable y abierto a la intervención ciudadana".

"En este caso, es claro que la descentralización no democratiza de por sí, y que se hace necesaria la ocurrencia de ciertos procesos socio-políticos para que se vea acompañada por una democratización de la gestión local. Para democratizar no basta una institucionalidad establecida (elección de alcaldes, instancias de representación, etc.), sino que se requieren acciones de corte democratizador. Y tales acciones suponen actores. Un proyecto democrático de descentralización supone la existencia de actores que lo sustenten y lo lleven a la práctica.



Eso es lo que demuestran los estudios realizados al respecto”.

La descentralización: ¿se expresa por una mayor eficiencia en la producción y provisión de los servicios públicos?

De acuerdo con el enfoque de *public choice* esto debería ocurrir, dado que los individuos y las localidades tendrían que asumir los costos económicos de sus decisiones, y la responsabilidad política en las elecciones. Sin embargo, no es así: “hay muchas trampas,

imperfecciones y críticas que se aplican a este modelo de *public choice*, tales como la falta de conocimiento perfecto entre los elementos constitutivos, elecciones rígidas y poco frecuentes, externalidades en los bienes públicos y otros” (Campbell 1994).

Iván Finot refuerza este punto apoyándose en Campbell (1991): “por lo general, los procesos de descentralización están generando más gastos que ingresos. La esperanza es que constituyan una inversión, ampliamente rentable en el futuro, pero hasta ahora nada lo asegura. Es evidente que la descentralización no es deseable sólo como instrumento de democratización sino, también, y principalmente, para mejorar la eficiencia y la eficacia del aparato estatal. Si los servicios públicos descentralizados no son significativamente mejores que los prestados por el Estado centralista y si, además, el proceso no se autofinancia nacionalmente, es obvio que la descentralización puede revertirse, y con ella, la democratización”.

La descentralización: ¿asegura una mayor equidad en la atención a población necesitada?

Campbell señala que “la pobreza aumentó en la región dramáticamente durante un período en el cual muchos países traspasaban la autoridad de gasto a los gobiernos locales”. Y agrega que “en muchas ocasiones los gobiernos locales responden más a las necesidades locales, pero si estas acciones no están coordinadas a los programas nacionales, no son sostenibles en términos fiscales y, en muchos sentidos, son inherentemente inequitativas e ineficientes bajo las condiciones actuales” (Campbell, 1994: 73-74).

Si se extrema la descentralización se llegaría a casos límite en que podían existir regulaciones y prestaciones de servicios desiguales de educación y salud básica, entre otros (Campbell 1994). Para asegurar una mayor equidad o para resolver “problemas de desigualdad regional o intermunicipal, hay que efectuar ajustes compensatorios por medio de transferencias intergubernamentales” (Campbell 1994).

Si el esfuerzo descentralizador se enfrenta a una inercia histórica y tradicional centralizadora, ¿cuáles son los factores históricos y estructurales que bloquean la descentralización?, y ¿cuáles son los actores que han impulsado la descentralización?

La democratización del medio político local es un proceso complejo, estudios en Argentina (Pérez 1991), Colombia (Velásquez 1991), Ecuador (Carrión 1991), Brasil (Nunes 1991), señalan que, a pesar de las reformas implementadas, persisten mecanismos informales -clientelismo, por ejemplo,- que reproducen la exclusión política y social. De esto se puede concluir que, en estos países, descentralización, -transferencia de capacidades, atribuciones y recursos, o elecciones locales, aunque muy importantes, no son suficientes para asegurar la democratización. Es necesario explorar las estructuras políticas y las variables organizativas que perduran al nivel local y que frenan los procesos de descentralización y democratización.

Las reformas descentralizadoras han sido apoyadas, tanto para ellos que están por la reducción del tamaño del Estado, como por los que ven en este proceso un prerrequisito para la expansión de políticas sociales. Más aún, se puede afirmar que estas reformas muestran que la descentralización es una preocupación de todos los grupos sociales que sienten que han sido o que podrían ser temporal o sistemáticamente excluidos de los mecanismos de decisión del gobierno central. Esto puede referirse, tanto a los grupos sociales subordinados que aspiran a incorporarse al sistema de gobierno, como a las élites gobernantes que temen ser excluidas (Nunes 1991). La existencia de esta coincidencia de intereses respecto a las administraciones o gobiernos locales es un hecho político que otorga a estas instancias de gobierno un gran potencial de cambio y modernización.

Según Dagmar Raczynski, "resulta importante identificar y estudiar los factores que obstaculizan el logro de los supuestos

resultados positivos de la descentralización -más participación, democracia más sustantiva, más eficiencia, mayor equidad, programas sociales más adecuados a las necesidades de la población, mayor gobernabilidad-. ¿Se asocian estos factores obstaculizadores a características histórico-culturales de un país o, más bien, al origen de las políticas de descentralización y los actores que las han impulsado, o a la escasez de recursos monetarios y técnicos para impulsar el proceso, o a rasgos del proceso y a la cultura política del país, o a características de la sociedad civil, como ausencia de identidad regional o local, falta de organización, liderazgos débiles, etc? Es indispensable realizar estudios en torno de estos temas, los que debieran situarse en territorios específicos -podría pensarse en estudios de caso en territorios contrastantes dentro de un país y entre países-".

Mario Lombardi plantea dos puntos, que en mi opinión son certeros. El primero se refiere a que no hay que suponer *a priori* capacidad en los gobiernos locales para asumir nuevos compromisos. El segundo, tampoco hay que suponer que la gente quiere la descentralización. Para demostrar este segundo punto, Lombardi da como ejemplo los resultados del plebiscito en Uruguay -28 agosto, 1994-. "El resultado del plebiscito pone de manifiesto que el tema parece formar parte de la cultura y las prioridades esenciales de los ciudadanos. Por lo tanto, el esfuerzo por desarrollar la descentralización es un esfuerzo de toma de conciencia y comprensión de la utilidad de una estrategia de esa índole". Y señala que "no siempre la descentralización es deseable y posible. Y no siempre se piensa que la descentralización es una innovación profunda".

Esto nos lleva a una característica muy poco destacada en las discusiones en torno de los procesos de descentralización: su carácter cultural.

Este punto fue señalado por Fernando Carrión: "sin duda que en el campo de la descentralización es muy poco el tiempo que nos hemos detenido a pensar sobre los aspectos e impactos culturales que trae una tal propuesta. En general, se puede decir que lo cultural no es asumido a la hora de proponer la descentralización".

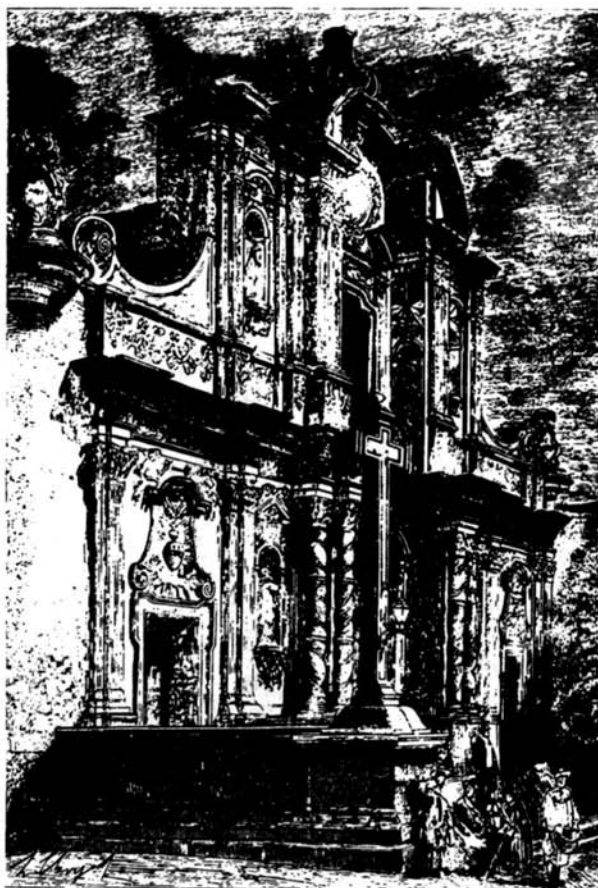
Fabio Velásquez también señaló la importancia de la dimensión cultural. "El gran obstáculo que debe superar el proceso de descentralización es el de la resistencia al cambio. La dificultad proviene del hecho de ser un obstáculo cultural y no meramente administrativo. Levantarlo significa introducir otra forma de ver el servicio público, la política y la relación Estado-sociedad. Por ello, se engañan quienes creen que la descentralización se produce por decreto. La norma es un requisito necesario, pero no suficiente. Ella no tiene la virtud de generar, por sí misma, cambios sociales. Estos se producen cuando las personas y las instituciones logran modificar la definición de su misión -en términos estratégicos- al tenor que inspira la norma".

¿Quiénes se oponen al cambio?

Fabio Velásquez afirma que "la descentralización, por ser un proceso de reforma estatal, no solo implica un cambio de competencias, estructura y atribuciones de los municipios sino, también, una transformación del Estado central en su organización y dinámica. Como ocurre en todo proceso de cambio social existen, de parte de algunos actores fuertes, resistencias a la innovación:

-«Resistencia de órganos y agentes del gobierno central que no confían en la capacidad de gestión de los entes regionales y locales, o que temen que el proceso caiga en manos de los intermediarios clientelistas».

-«Resistencia de los actores políticos tradicionales locales cuyo poder estuvo siempre apoyado en las estructuras del Estado central -ministerios, parlamento- y que ven en la descentralización la posibilidad de que se desplomen las bases de su acumulación política».



- «Resistencia de actores políticos locales que entienden la descentralización como un mecanismo de aproximación entre el gobierno local y la población, lo que facilita la aparición en el escenario político municipal de nuevos actores con un cierto potencial político. Concretamente, se oponen a la instauración de canales y procesos de participación ciudadana en la gestión de los servicios».

-«Resistencia de funcionarios municipales que interpretan las medidas descentralizadoras y de apertura democrática como una amenaza a su desempeño rutinario, a su estilo de gestión pública -ineficiencia, ineficacia, autoritarismo, venalidad, monopolio de las decisiones, etc».

-Finalmente, resistencia de "actores sociales locales cuya identidad y movilización tuvieron constantemente como referentes, bien sea el gobierno central, bien sea las redes de clientela. Así, algunos sienten que la

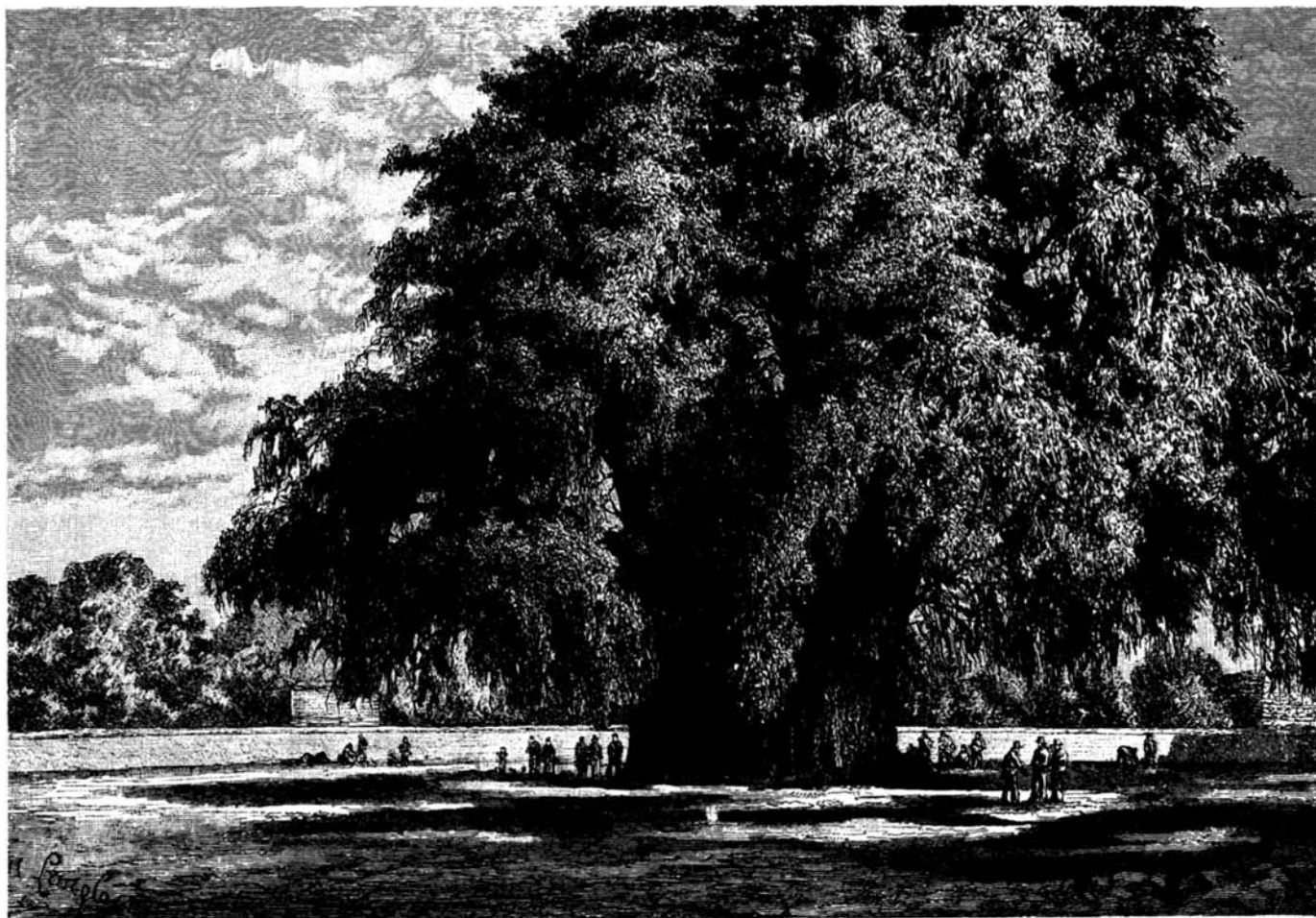
descentralización fragmenta su unidad corporativa -los maestros en el caso de la educación, por ejemplo-, dispersa los puntos de conflicto, multiplica los interlocutores y hace más compleja y difícil la reivindicación de intereses. Otros miran con recelo la descentralización, pues creen que ésta puede afectar las redes clientelistas en la medida en que los municipios ganen en eficiencia y eficacia".

Tareas y desafíos

Para terminar, de las intervenciones de los participantes he recogido las siguientes tareas y desafíos que se plantean en torno de la descentralización:

-Reconocer y aceptar diferencias y formular programas con formas y ritmos distintos en diferentes segmentos de territorio a fin de lograr resultados similares.

"Con la descentralización se intenta res-



ponder a la diversidad, encontrar respuestas distintas a los problemas de territorios y grupos sociales heterogéneos. Optar por la descentralización significa abordar, de modo diferente el pasado, los temas de política pública. La opción por la descentralización implica reconocer y aceptar diferencias y formular programas diversos para realidades distintas a fin de llegar a resultados similares”.

“La forma en que se incrementa el proceso de descentralización en nuestros países, al menos en Chile, no reconoce diferencias iniciales en los territorios. Se crearon estructuras organizacionales, organigramas, procedimientos similares para todas las comunas, sin considerar diferencias en tamaño y características de la población, en recursos productivos, en el entorno geográfico social, etc., ni en capacidades de los entes descentralizados para asumir nuevas atribuciones y competencias”.

¿“Por qué no pensar en procesos de descentralización que asumen características, formas y ritmos distintos en diferentes segmentos del territorio nacional, siguiendo la demanda de la sociedad civil y de los gobiernos locales (y considerando la capacidad ahí instalada)?”. (Dagmar Raczynski).

- Elaborar criterios e instrumentos de evaluación del proceso de descentralización.

“Es urgente elaborar criterios e instrumentos que permitan al ‘centro’ evaluar los avances y retrocesos en cuanto a eficiencia de la gestión descentralizada, equidad territorial, calidad de vida, gobernabilidad, estímulo, participación social-democracia en la base, etc.; y que permitan a los propios gobiernos, regional y local, ir monitoreando su funcionamiento”. (Dagmar Raczynski).

- Impulso a una creciente “endogenidad” del proceso de descentralización.

“La responsabilidad del Estado central de construir a Chile en sus regiones -y con ellos la suerte misma de la descentralización- se compartirá gradualmente con estos, también, “cuasi-Estados” que son las regiones y sus respectivos gobiernos. Sin perjuicio de la indispensable voluntad política que deberá animar al Estado central para consolidar el proceso descentralizador hacia el fin de la década, los avances más relevantes dependerán, crecientemente, de la “endogenidad” del proceso. En otras palabras, del conjunto de iniciativas y acciones que deberán nacer en las regiones para asumir mayores y crecientes responsabilidades, facultades, así como proyectos e inversiones autogeneradas por las personas, empresas e instituciones respectivas. Ahí está, probablemente, uno de los mayores desafíos de la modernidad del Estado del próximo siglo y también del perfeccionamiento de las instituciones democráticas”. (Eduardo Dockendorff).

- Fortalecer la calidad de la gestión del sector público regional y local.

“La calidad de la gestión del sector público, regional y local, y la profesionalización de sus órganos de gobierno, constituyen condiciones inescapables para asegurar resultados eficaces. Su fortalecimiento constituye un objetivo de la mayor importancia y urgencia al que deben converger el máximo de instituciones, tanto públicas como privadas. Aquí descansa el mayor esfuerzo para realizar por el sector público hacia fines de la década. (Eduardo Dockendorff).

“Un tema clave pensado, sobre todo, pero no exclusivamente, en las pequeñas municipalidades; el de la capacidad de gestión. El documento inicial deja en claro que las respuestas a las preguntas sobre eficiencia, gobernabilidad y democratización remiten necesariamente a la gestión local. Democratizar la vida local, por ejemplo, significa democratizar la gestión. Pero hablar de gestión quiere decir hablar de manejo de recursos de toda índole (técnicos, administrativos, económicos, humanos, políticos, jurídicos, etc.) y, por tanto, de la capacidad que tienen los gobernantes y las burocracias locales de manejarlos. Lo que se ha encontrado en los primeros balances de la descen-

tralización en algunos países es que esa capacidad tiende a ser baja, lo que repercute en la calidad de la gestión y, en últimas, en la calidad de vida de la población. Este es un punto que desde ya amerita estudios y políticas tendientes a reforzar dicha capacidad. Ello significa fortalecer mediante capacitación, asesoría, etc., aspectos como planificación, manejo de recursos, generación y manejo de proyectos, organización administrativa, participación”. (Fabio Velásquez).

- Reconstrucción del espacio público.

“Creo que el tema de la descentralización debería subsumirse en el campo más general de la necesidad de reconstruir el espacio público en Argentina. Por ahora estamos más seguros “de lo que fue y ya no puede ser” -el Estado benefactor, la asociación estatal y progresista...etc.-, pero no sabemos bien qué es lo más conveniente, en términos de desarrollo social sostenido. De todas maneras, necesitamos Estado y necesitamos definir nuevas y más complejas formas de articulación con una sociedad que tampoco es la misma que la que acompañó el surgimiento y expansión del Estado benefactor en Argentina”. (Emilio Tenti).

- Renovación de los partidos y demás actores políticos.

“Los partidos políticos nacieron y se desarrollaron en América Latina estrechamente vinculados a la estructuración y crecimiento de un Estado nacional centralista y suspicaz frente al relacionamiento internacional. Al modificarse el escenario de la acción política debería, también, renovarse el pensamiento, las metodologías y la estructura organizativa de los partidos y demás actores políticos”.

“Analizar los cursos deseables y las respuestas reales que los actores políticos están dando en el continente para hacerse cargo del proceso de construcción de identidades y diferencias en el interior de los estados puede ser otro tema en la agenda de la descentralización”. (César Verdugo).

- Concebir la descentralización en el marco de un proyecto nacional de cambio social y político.

“Para que sea exitosa, la descentralización requiere de unas condiciones mínimas;

Un aspecto que no debe olvidarse es que la descentralización debe ser entendida en el marco de un proyecto nacional de cambio social y político. De lo contrario, se puede cometer el error de construir poco a poco una ideología “municipalista” que pregona que el municipio es la vía de solución de todos los problemas de un país. Entenderla en un marco nacional significa definirle límites a la descentralización, delimitar transparentemente su alcance y articularla como propuesta política más global que piense el país, no como un agregado de pequeñas unidades locales, sino como una totalidad que tiene que adaptarse constantemente a un entorno en permanente cambio.

Las reformas descentralizadas han sido apoyadas, tanto para ellos que están por la reducción del tamaño del Estado, como por los que ven en este proceso un prerrequisito para la expansión de políticas sociales. Más aún, se puede afirmar que estas reformas muestran que la descentralización es una preocupación de todos los grupos sociales que sienten que han sido, o que podrían ser, temporal o sistemáticamente excluidos de los mecanismos de decisión del gobierno central. Esto puede referirse, tanto a los grupos sociales subordinados que aspiran a incorporarse al sistema de gobierno, como a las élites gobernantes que temen ser excluidas (Nunes 1991).

entre las cuales cabe destacar una fuerte identidad nacional, una capacidad económica y humana adecuada, recursos suficientes, claridad en las metas y en los procedimientos para alcanzarlas, flexibilidad en su desarrollo y la existencia de un liderazgo social y político que lleve adelante el proceso.

“Un aspecto que no debe olvidarse es que la descentralización debe ser entendida en el marco de un proyecto nacional de cambio social y político. De lo contrario, se puede cometer el error de construir poco a

poco una ideología “municipalista” que pregona que el municipio es la vía de solución de todos los problemas de un país. Entenderla en un marco nacional significa definirle límites a la descentralización, delimitar transparentemente su alcance y articularla como propuesta política más global que piense el país, no como un agregado de pequeñas unidades locales, sino como una totalidad que tiene que adaptarse constantemente a un entorno en permanente cambio” (Fabio Velásquez).

Bibliografía citada

Borja, Jordi. 1991. “Un reto a la democracia: El gobierno de las áreas metropolitanas”. Barcelona, artículo no publicado.

Caccia Bava, Silvio. 1994. “La situación de los gobiernos locales en Brasil”, Informe PGU-LAC, São Paulo, Brasil.

Campbell, Tim. 1994. “Descentralización hacia los gobiernos locales en América Latina y el Caribe”. Banco Mundial, Washington D.C.

Castells, Manuel et al. 1987. “Urbanización y democracia local en América Latina”, en Jordi Borja, *Manual de gestión municipal democrática*. Instituto de Estudios de Administración Local. Madrid.

De la Cruz, Rafael. 1992. *Descentralización, gobernabilidad, democracia*. COPRE-PNUD, Editorial Nueva Sociedad, Caracas.

Espinoza, Vicente et al. 1986. “Poder local, pobladores y democracia”. *Revista Mexicana de Sociología*, Año XLVIII, No.4 (123-140).

Halfani, Mohamed. 1994. “Towards an understanding of governance: the emergence of an idea and its implications for urban research in developing countries”. Forthcoming as a chapter in: *Urban Research in the Developing World*, edited by Richard Stren, University of Toronto, Toronto.

Nunes, Edson. 1991. “Introducción”, en Fernando Carrión, Patricio Velarde et al., *Municipio y democracia. Gobiernos locales en ciudades intermedias de América Latina*. Ediciones SUR, Santiago, Chile (13-35).

Rosenfeld, Alex et al. 1991. “Municipios en ciudades intermedias en Chile: Los casos de Talca y Loto”, en Fernando Carrión, Patricio Velarde et al., *Municipio y democracia. Gobiernos locales en ciudades intermedias de América Latina*, Ediciones SUR, Santiago, Chile (139-160).

Silverman, Jerry. 1990. “La descentralización del sector público”. Banco Mundial, Washington D.C.

Thedieck, Franz. 1994. “Descentralización de la administración en el Perú”. Borrador. PROADE-GTZ, La Paz, Bolivia.

Vargas, Humberto et al. 1991. “Las reformas municipales y la capacidad de gestión en Bolivia: Los casos de Cochabamba y Montero”, en Fernando Carrión, Patricio Velarde et al. *Municipio y democracia. Gobiernos locales en ciudades intermedias de América Latina*. Ediciones SUR, Santiago, Chile.

Velásquez, Fabio. 1994. “La descentralización en Colombia: antecedentes, desarrollo y perspectivas”. Informe PGU-LAC. Cali, Colombia.

Velásquez, Fabio et al. 1991. “La gestión local en ciudades intermedias de Colombia: los casos de Cartagena y Santander”, en Fernando Carrión, Patricio Velarde et al., *Municipio y democracia. Gobiernos locales en ciudades intermedias de América Latina*. Ediciones SUR, Santiago, Chile (113-137).

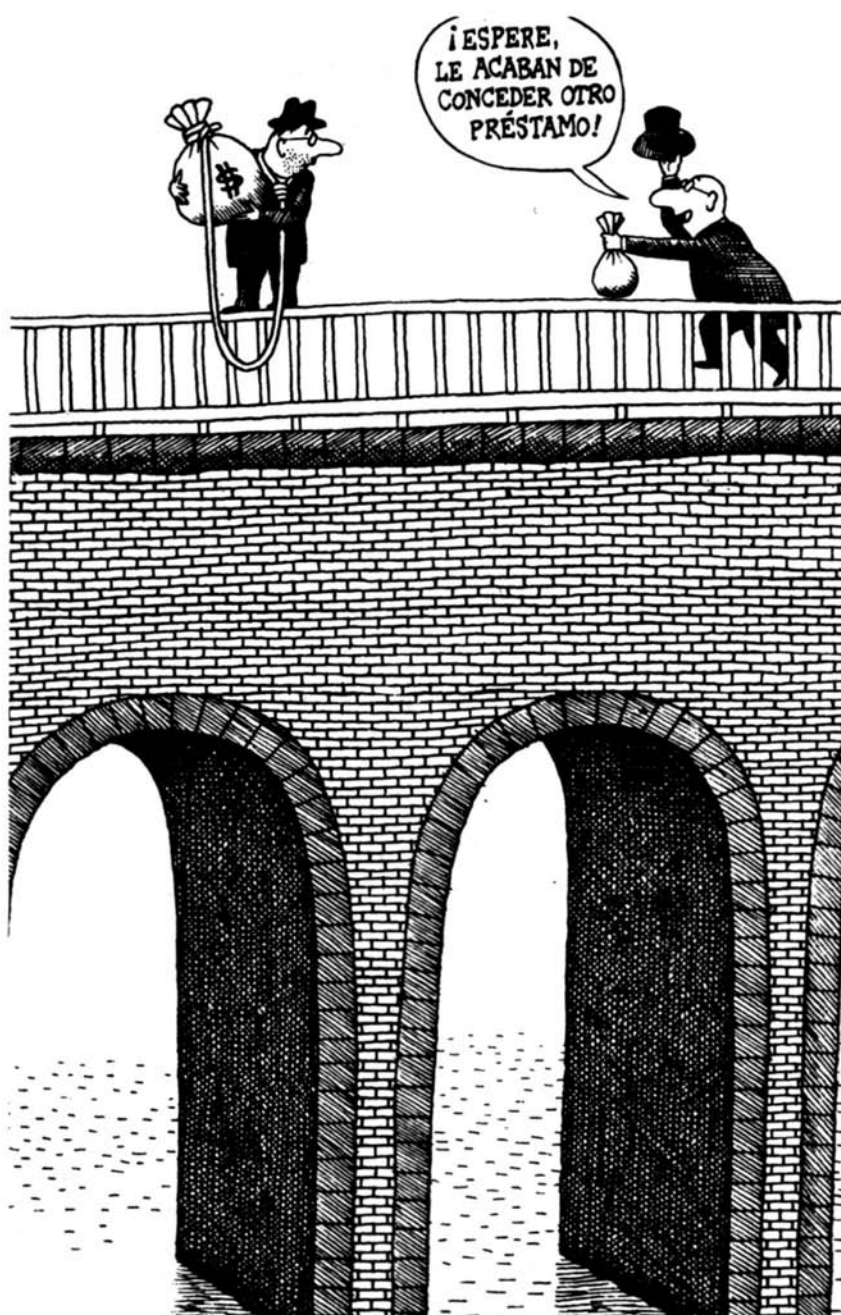
Jorge Iván González
Profesor Universidad Nacional

La deuda también es responsabilidad del nivel nacional*

Jorge Iván González

En los últimos meses se ha insistido en el alto nivel de endeudamiento de las entidades territoriales (departamentos y municipios). Entre 1993 y 1994 el saldo de la deuda municipal aumentó 95%, al pasar de 304.6 mil millones de pesos a 593.5 mil millones. La deuda departamental pasó de 153.9 mil millones de pesos a 329.8 mil millones aumentando en 114%. Este crecimiento acelerado de la deuda interna de los niveles departamental y municipal ha motivado la preocupación del gobierno nacional, de la Junta Directiva del Banco de la República, del Ministerio de Hacienda y del Departamento Nacional de Planeación. En estas páginas trataré de mostrar que la preocupación es válida, pero no exactamente por las mismas razones que aducen las autoridades centrales. Toda la culpa se le ha atribuido a las localidades e, incluso, se ha llegado a afirmar que la descentralización ha fracasado. Esta perspectiva es miope porque desconoce la interacción que se presenta entre los distintos niveles del gobierno, y le resta importancia al estudio de las tendencias estructurales de las finanzas públicas.

* Partes de la ponencia presentada al seminario de la descentralización en Colombia, balances y perspectivas, organizado por el Departamento de investigaciones de la Universidad Central. Noviembre 21-22 de 1995.



Cuadro No. 1
Gobierno central nacional
Participación (%) del servicio
de la deuda en
los egresos totales

80	10.7
81	10.7
82	11.5
83	11.4
84	12.1
85	12.6
86	20.7
87	19.6
88	20.7
89	21.5
90	20.2
91	19.5
92	18.7
93	19.8
94	25.6

Fuente: Contraloría
 General de la República

Figura 1

Gobierno central nacional
Participación del servicio de la
deuda en los egresos totales (%)

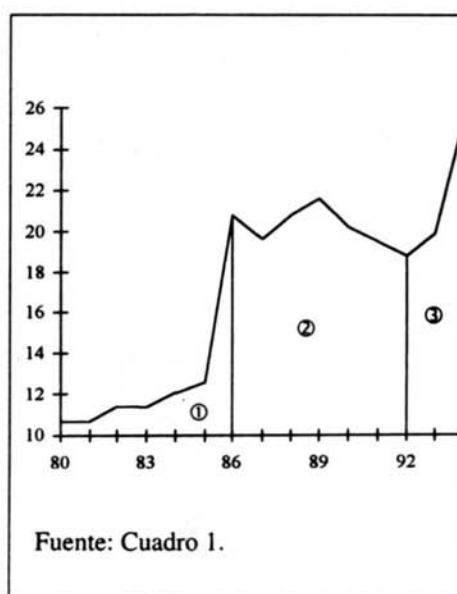
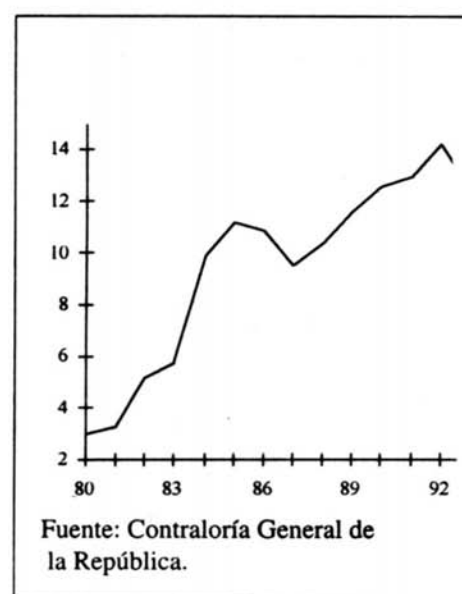


Figura 2

Secciones territoriales
Participación del servicio de la
deuda en los egresos totales (%)



Las figuras 1, 2 y 3 muestran que, en el mediano plazo, la participación del servicio de la deuda en el gasto tiende a aumentar¹. La tendencia es creciente en los niveles nacional, departamental y municipal. En la década de los noventa el aumento del servicio de la deuda ha sido más notorio en el nivel nacional que en los otros dos.

Propongo la siguiente hipótesis de trabajo: el aumento de la deuda interna refleja el debilitamiento de la estructura del conjunto de las finanzas públicas. No es un problema exclusivamente de los departamentos y municipios sino, que involucra, también de manera sustancial, al nivel central.

La primera conclusión que se deriva de la comparación de las tres gráficas es que el endeudamiento, como problema estructural, es más grave en el nivel central que en los departamentos y municipios. Insisto en que se trata de un fenómeno estructural porque las figuras reflejan los comportamientos de mediano plazo. Todavía no alcanzan a captar el impacto que sobre la composición del gasto tendrán los créditos recientemente

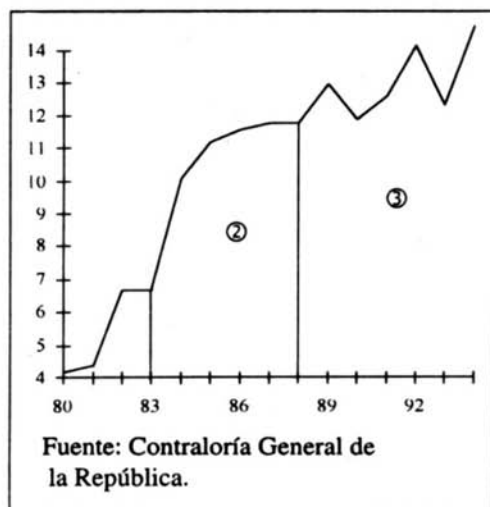
contratados por los departamentos y municipios. Sin duda que, cuando se venzan los períodos de gracia y las entidades comienzan a realizar las amortizaciones del principal², aumentará la participación del servicio de la deuda en los egresos totales. Este hecho reafirma la idea de que el peso de la deuda está debilitando las finanzas públicas. Los municipios y departamentos acentúan este problema de fondo pero no son sus causantes.

La Figura 1 deja ver tres momentos claramente diferenciados. El primero va de 1980 a 1986. Durante estos años la participación del servicio de la deuda en los egresos totales no pasó del 12.6% (Cuadro 1). El segundo va de 1986 a 1992. El porcentaje se coloca en la banda 18.7%-21.7%. Finalmente, la tercera etapa comien-

¹ La participación del servicio de la deuda en los gastos es un indicador que no dice nada sobre la capacidad financiera. Para medir el margen de endeudamiento es necesario utilizar indicadores financieros que capten flujos intertemporales. La relación entre el servicio de la deuda y los gastos totales es una medida global, que da una idea de los movimientos estructurales de mediano plazo.

² En el estudio elaborado por Valenzuela (1995, p. 26) se muestra que los plazos y los períodos de gracia de las fuentes de financiamiento de los departamentos y municipios son: bancos comerciales, plazo de 5 años y período de gracia de 1 año. Findeter, plazo de 9 años y período de gracia de 2 años. Bonos, plazo de 4.5 años.

Figura 3
Municipios
Participación del servicio de la
deuda en los egresos totales (%)



za en 1992. En 1996 el servicio de la deuda representa el 25.6% de los egresos del nivel central.

El aumento notable del servicio de la deuda -que se observa en la Figura 1- entre 1985 y 1986, está asociado a la llamada «crisis de la deuda». El crecimiento que comienza en el 92 tiene que ver con:

1. La apertura del mercado de capitales.

2. El mayor gasto público, la caída en la tributación y la ineficiencia de la administración pública.

1. La apertura del mercado de capitales

En el caso de las secciones territoriales (departamentos), la dinámica ascendente del servicio de la deuda fue especialmente intensa entre el 83 y el 85 (Figura 2). Con los municipios pasó algo similar (Figura 3). Lo sucedido en la primera mitad de los años ochenta presenta una clara diferencia con la situación que se está viviendo a partir de 1992. En los ochenta el aumento del servicio de la deuda de los departamentos y municipios

precedió al del nivel central. En cambio, en los noventa, el endeudamiento del nivel central antecedió al de las regiones y municipios. Lejos de ser fortuito, este resultado refleja un cambio profundo en el manejo de las finanzas públicas.

A raíz de la apertura cambiaria, la política fiscal ha quedado a merced del vaivén de los capitales internacionales. La política monetaria ha empezado a ejercer una influencia notable en las decisiones fiscales. En cierta forma, lo fiscal se ha supeditado a la estabilización monetaria. En este contexto es lógico que la política monetaria sea la primera que reciba el impacto de la afluencia de capitales.

La deuda interna del gobierno central se ha convertido en un instrumento adicional de la estabilización. Actualmente la deuda tiene un impacto mayor sobre la estabilidad macroeconómica que en los años ochenta. Una parte de deuda interna se utiliza con propósitos de esterilización. De los TES transados en 1995, el 39.2% corresponde a inversiones forzosas realizadas por entidades públicas. El mercado ficticio (inversión forzosa y convenidos) de los TES representa el 92.5%. Por consiguiente, sólo una pequeña parte de las transacciones (7.5%) se realiza en lo que sería, *stricto sensu*, un mercado real (Valenzuela 1995, p. 24).

Las apreciaciones anteriores no pretenden desconocer que, además de los objetivos de estabilización, las inversiones forzosas también son un mecanismo para obligar a las entidades con liquidez a resolver los problemas de financiación del gobierno central.

La deuda de los departamentos y municipios no tiene el componente estabilizador de la del gobierno central. Las entidades territoriales se endeudan por razones diferentes a las de la nación. Su demanda de crédito es inelástica a la tasa de interés³. Esta actitud de las entidades territoriales tiene el inconveniente de que encarece el servicio de la deuda.

2. El aumento del gasto público, el esfuerzo fiscal y la ineficiencia de la administración pública

Los primeros resultados de la aplicación de la Ley 60 muestran que ésta no ha sido un juego de suma cero, el balance entre competencias y transferencias no se ha equilibrado, las instancias centrales no han reducido su ritmo de gasto y que todavía no se ha llevado a cabo la delegación efectiva de funciones.

Los informes Wiesner (82, 92, 94), especialmente los del 92 y 94, se inspiraron en la teoría del federalismo fiscal. El modelo de Tiebout (1956) sirvió para argumentar que la descentralización favorece el manejo eficiente del gasto y estimula el esfuerzo tributario local. En el esquema de Tiebout la descentralización permite establecer una relación estrecha entre el gobierno local y el ciudadano. Esta cercanía facilita la supervisión ciudadana y ello contribuye a mejorar la

³ «Para las administraciones territoriales, en la medida en que su período de gobierno es restringido y, por tanto, el plazo disponible para llevar a cabo las inversiones del plan de desarrollo es relativamente corto, la principal variable que determina la elección de una fuente de endeudamiento es la oportunidad de los recursos. Por esta razón, las administraciones prefieren el endeudamiento que garantice un rápido desembolso de los créditos. La segunda variable que se tiene en cuenta para elegir la fuente de financiación es el período de gracia otorgado para comenzar las amortizaciones del principal, ya que durante este tiempo solo se debe cumplir con el pago de intereses y, por tanto, se obtiene un mayor margen para garantizar el cumplimiento del límite legal del endeudamiento (el servicio de la deuda anual no debe superar el 30% de los ingresos corrientes de una vigencia fiscal, Ley 185 de 1955)» (Valenzuela 1995, p. 16).

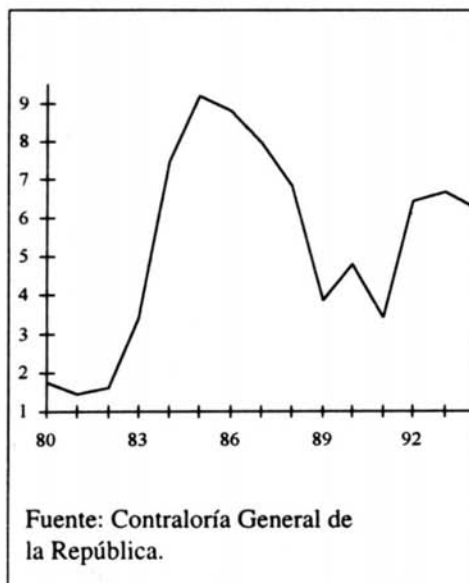
oportunidad y la calidad del servicio. Si la persona no se siente satisfecha con los servicios que se le ofrecen en su localidad termina yéndose. La emigración expresa el rechazo ciudadano a la administración local. Al construir su modelo sobre el supuesto de la libertad de movimiento, Tiebout muestra que la descentralización rompe las barreras que impiden la maximización del bienestar social bajo gobiernos centralistas.

En la práctica las cosas no se han presentado como en el esquema ideal de Tiebout. El enfoque fiscalista de los dos informes Wiesner no permitió profundizar en los aspectos políticos y administrativos (González 1994)⁴. Las disposiciones constitucionales y la Ley 60 de 1993 le dieron un golpe mortal a las ideas del federalismo fiscal en la medida en que aumentaron considerablemente las rentas atadas. No se le prestó atención a la preocupación del primer informe Wiesner y de la Comisión del Gasto del 87, que insistían en la urgencia de ampliar el margen de discrecionalidad en el manejo del gasto. Lo que estamos observando es una política fiscal cada vez más maniatada. La inflexibilidad de los principales componentes del gasto (funcionamiento y servicio de la deuda) es evidente.

En Colombia la fuerza inercial del gasto es preocupante porque los recursos se ejecutan de manera ineficiente y porque el desbalance fiscal se resuelve vía crédito. Se están dejando de lado alternativas de financiación más estables en el largo plazo como los impuestos y las tarifas. Entre 1980 y 1994, ha caído la participación de los ingresos tributarios en los ingresos totales. En la nación el porcentaje ha pasado del 67.3% al 61.3%. En los departamentos del 68.48% al 38.18% y en los municipios del 39.78% al 30.08%.

La sustitución de ingresos tributarios por ingresos de capital tiene dos tipos de explicaciones. La primera está asociada a los grandes equilibrios macroeconómicos y la segunda tiene

Figura 4
Saldo de la deuda interna del
gobierno central nacional,



que ver con la debilidad política de los gobiernos para aumentar los niveles de tributación.

La difícil situación de la primera mitad de los años ochenta llevó a los países endeudados a tomar medidas radicales para reducir el déficit en cuenta corriente y a restringir la demanda interna. Esto se tradujo en una disminución de la base impositiva y a una acumulación de la deuda interna. Refiriéndose a 15 países⁵, que tenían problemas de deuda, Guidotti y Kumar afirman: "... a falta de un mejoramiento correlativo del superávit fiscal primario (es decir, la diferencia entre el ingreso público y el gasto no correspondiente a intereses), y al no haber nuevos fondos externos disponibles, el déficit fiscal en aumento dio origen a una ulterior acumulación de la deuda interna" (Guidotti y Kumar 1992, p. 10).

En la Figura 4 se observa el saldo de la deuda interna como porcentaje del PIB. En la primera mitad de los años ochenta su crecimiento relativo fue superior al de la década del noventa. El diagnóstico de Guidotti y Kumar ayuda a entender lo que suce-

dió en la primera mitad de los años ochenta. La situación actual es, hasta cierto punto, más compleja. A pesar de que el saldo de la deuda, como porcentaje del PIB, sea menor, la debilidad estructural de las finanzas públicas puede ser mayor. Primero, porque en los noventa el servicio de la deuda es considerablemente más significativo que en los ochenta (figura 1). Segundo, porque en la primera mitad de los años ochenta la estructura fiscal era más sólida, en el sentido de que los ingresos estaban más anclados en los tributos. Tercero, porque la inminencia de la crisis cambiaria llevó a que a mediados de los ochenta el gobierno tomara medidas radicales. El hecho de que ahora nuestra situación externa no sea dramática ha llevado a postergar los correctivos de fondo.

La segunda explicación a la sustitución de ingresos tributarios por ingresos de capital está más relacionada con el régimen impositivo. En el caso de los departamentos y de los municipios no es legítimo afirmar que la menor participación de los ingresos tributarios en los ingresos totales, se deba a que las transferencias han estimulado la pereza fiscal. Esta hipótesis ya empieza a ser cuestionada (Maldonado, Moreno 1995).

"... el aumento de las transferencias no estuvo vinculado con un deterioro significativo del esfuerzo fiscal, tanto para los departamentos como para los municipios, a pesar de que para el consolidado municipal la re-

⁴ A pesar de que Wiesner es muy consciente de que las mediciones convencionales del esfuerzo fiscal son muy limitadas porque dejan por fuera "... aspectos tan importantes como la planeación municipal y la inclusión de las técnicas de evaluación" (Wiesner 1992, p. 61).

⁵ Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa de Marfil, Chile, Ecuador, Filipinas, Marruecos, México, Nigeria, Perú, Uruguay, Venezuela y Yugoslavia.

lación encontrada entre las transferencias y los ingresos tributarios fue negativa. Tales resultados, en general, contradicen la percepción común de que las transferencias tuvieron un efecto de pereza o desestímulo frente al esfuerzo fiscal" (Junguito, Melo, Misas 1995, pp. 28-29).

La importancia del esfuerzo fiscal regional sólo es comprensible si se tienen en cuenta dos aspectos: de un lado, el vínculo entre los impuestos nacionales y los locales y, de otra parte, la dinámica intertemporal de los tributos.

En Colombia seguimos aprobando reformas tributarias de carácter nacional, independientemente de los efectos que tengan sobre la capacidad fiscal de las localidades. No tiene sentido medir el esfuerzo fiscal regional dejando de lado el impacto que tienen los impuestos nacionales sobre los tributos locales.

De otra parte, la medición del esfuerzo fiscal, tal y como quedó plasmado en la Ley 60, hace abstracción del agotamiento marginal del esfuerzo fiscal. Si en un momento dado, en razón de la eficiencia administrativa del gobierno local, éste logra una ampliación significativa de la base impositiva, es muy factible que al año siguiente se produzca una caída del indicador del esfuerzo fiscal. A medida que pasa el tiempo, el margen de maniobra de las autoridades municipales se va reduciendo.

Para terminar, una palabra sobre la ineficiencia de la administración pública. Es urgente examinar los factores que impiden que en Colombia exista una gestión pública eficiente. Quizás sea el momento de comenzar a pensar en los problemas relacionados con la gestión y aceptar que los desbalances contables serían mucho menores si conociéramos más a fondo la dinámica compleja de las instituciones.



Conclusión

El aumento de la deuda es, ante todo, un problema de orden nacional. El servicio de la deuda está creciendo a tasas muy elevadas. La financiación, vía impuestos, le ha cedido mucho terreno a los ingresos de capital. La estructura de las finanzas públicas se ha debilitado. La política fiscal no ha encontrado los mecanismos que le permitan responder a las fluctuaciones del mercado de capitales. Los esfuerzos que se hagan por aminorar la deuda de las entidades territoriales no rendirán los frutos deseados, mientras no se ataque la raíz del problema: la sustitución de los ingresos tributarios por los ingresos de capital.

Bibliografía citada

Wiesner, Eduardo, ed. 1992. *Colombia: Descentralización y Federalismo Fiscal*, Presidencia de la República, Departamento Nacional de Planeación, Bogotá.

Bird, Richard, Wiesner, Eduardo, 1982, editores. *Informe de Finanzas Intergubernamentales*, Departamento Nacional de Planeación, Bogotá.

Comisión del Gasto Público, 1987. *Informe Final de la Comisión del Gasto Público*, *Revista Economía Colombiana*, Serie Documentos, Separata No. 12, abril.

González, Jorge Iván, 1994. "Un Ordenamiento Territorial de Corte Fiscalista", en *Diez Años de Descentralización*, Fescol, pp. 99-126.

Guidotti Pablo, Kumar Manmohan, 1992. "La Gestión de la Deuda Pública Interna", *Finanzas y Desarrollo*, sept., pp. 9-12.

Junguito Roberto, Melo Ligia, Misas Martha., 1995. "Descentralización y Finanzas Públicas: Colombia 1967-1994", mimeo.

Maldonado Alberto, Moreno Carlos, 1995. "Transferencias y Esfuerzo Fiscal Municipal", *Nómaditas*, No. 3, sept., pp. 40-50.

Tiebout Charles, 1956. "A Pure Theory of Local Expenditures", *Journal of Political Economy*, vol. 64, pp. 416-424.

Valenzuela Luis, 1995, "Realidad del Endeudamiento Territorial en Colombia", ponencia presentada en el seminario *Endeudamiento Territorial e Impacto en el Modelo de Descentralización*.

Wiesner Eduardo, 1994. "Fiscal Decentralization and Social Spending in Latin America: The Search for Efficiency and Equity", *BID Working Paper* No. 199, november.

Carlos Moreno Ospina
Economista, profesor universitario, Consultor

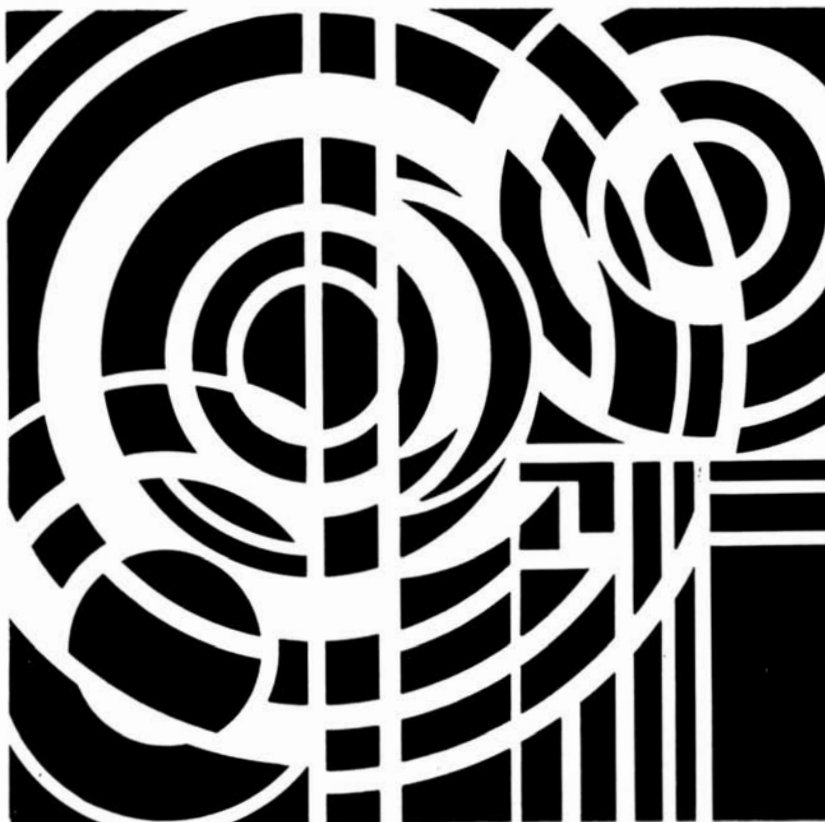
Transferencias y Autonomía Municipal

El desencuentro de las políticas de descentralización

Carlos Moreno Ospina

Desde mediados de la anterior década, en sus inicios mismos el proceso de descentralización colombiano no fue analizado como una estrategia de readecuación del Estado para impedir y contrarrestar su aguda pérdida de legitimidad producida por la ineficiencia y la ineficacia para satisfacer las demandas sociales. Ya entonces dichos análisis, así no fuera en forma explícita, establecían una relación entre la descentralización y la política social, entendida esta última en términos amplios, es decir, como la intencionalidad, las decisiones y las acciones estatales dirigidas a garantizar y a mejorar las condiciones de vida a todos los ciudadanos del país con miras a establecer un ambiente más propicio para su convivencia y su interacción en comunidad.

No otra cosa se leía en la intencionalidad y en las decisiones adoptadas por el Estado colombiano con las cuales se buscaba robustecer a los municipios y departamentos



del país con el fin de que fueran entidades idóneas para una prestación más eficaz y eficiente de los servicios públicos a la ciudadanía (descentralización administrativa), al mismo tiempo que se acercaba la acción estatal a la sociedad mediante mecanismos de participación ciudadana y de elección directa de las autoridades públicas (descentralización política), y se asignaba, mediante transferencias, una proporción considerablemente mayor de recursos públicos a los gobiernos locales (descentralización fiscal).

De manera paulatina, la normatividad que acompaña y reglamenta el proceso de descentralización ha hecho evidente la intencionalidad de la política pública de establecer una relación cada vez más estrecha entre dicho proceso y la ejecución de las diversas acciones de política social definidas como prioritarias en los sucesivos programas de gobierno. Lo que resulta paradójico es que tal relación no se establece, como cabría esperar, en la legislación relativa a las dimensiones administrativa o política de la descentralización,

sino en la normatividad referida a las relaciones fiscales intergubernamentales y, en particular, a las transferencias.

Este artículo procura realizar un balance sobre la evolución de la relación entre la autonomía territorial y las transferencias en Colombia durante la última década, básicamente a partir del análisis de las disposiciones adoptadas por el Estado en cuanto a transferencias de recursos hacia las entidades territoriales -en particular, hacia los municipios- y mostrar cómo, en sus contenidos globales, esa relación deriva hacia una reducción sustancial de los objetivos de la descentralización en su componente de autonomía en la toma de decisiones.

Las transferencias a los gobiernos locales en Colombia

La expedición de la Ley 60 del 12 de agosto de 1993, "por la cual se dictan normas orgánicas sobre la distribución de competencias de conformidad con los artículos 151 y 288 de la Constitución Política y se distribuyen recursos según los artículos 356 y 357 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones", se constituye en un hecho normativo fundamental que hace evidente la coincidencia de los propósitos que alumbran al Estado colombiano en cuanto a la ejecución de la política social, y los alcances reales del proceso de descentralización iniciado desde mediados de los años ochenta.

Como se señaló antes, esta coincidencia no representa una gran novedad, ya que ella siempre ha estado implícita en la normatividad relativa a las transferencias de recursos, desde el nivel central de gobierno hacia las entidades subnacionales, y ha adoptado cambios en consonancia con el proceso de descentralización territorial que se viene adelantando.

En el año de 1986, mediante la Ley 12, se estableció un incremento significativo y gradual de las transferencias, que pasarían del 25% del impuesto al valor agregado (IVA) recaudado por la nación, a representar el 50% de dicho recaudo en el año de 1992. Los propósitos del esquema de transferencias establecido en la ley 12 de 1986 eran:

- Aumentar la provisión de bienes y servicios públicos locales, en especial lo relativo a infraestructura física requerida por los municipios. Para este propósito determinó que, a partir del año de 1987, el incremento en los recursos debería asignarse a inversión, relativamente, en un amplio conjunto de sectores, los cuales fueron establecidos de manera explícita en el texto de la Ley. Dentro de estos límites, los municipios podían definir la composición y el monto de las inversiones destinadas a proveer los bienes y servicios de responsabilidad estatal y que fueran considerados prioritarios para su población.



- Elevar la capacidad financiera de todos los municipios del país, en particular aquellos con población inferior a 100.000 habitantes. La ley planteó un claro efecto redistributivo en favor de los municipios menores al ordenar que la mayor proporción del incremento en la transferencia se dirigiera a este grupo de localidades.

- Aumentar el esfuerzo fiscal local, para lo cual la Ley dispuso que en la fórmula de distribución se considerara un factor de esfuerzo basado en el comportamiento del

recaudo del impuesto predial. De este modo se aspiraba a premiar a aquellos municipios cuya tarifa efectiva de recaudo del impuesto predial fuera superior a la tarifa efectiva promedio del conjunto de municipios del país.

Si se considera la descentralización como un proceso mediante el cual los municipios se hacen responsables de la prestación de los servicios estatales, es claro que el primero de estos propósitos de la Ley 12 de 1986 establecía una concordancia entre las transferencias y los objetivos de la descentralización. Se pretendía que los municipios estuvieran en capacidad financiera para hacerse cargo de tales responsabilidades, es decir, que pudieran garantizar a sus pobladores una canasta mínima de bienes y servicios públicos. La secular debilidad de las finanzas públicas locales, hasta el momento de expedición de la norma, hacía prever que la asunción de este compromiso colocaba a la mayor parte de las municipalidades del país en una situación de permanente déficit en sus finanzas, que en la literatura especializada se conoce como "brecha fiscal". El sistema de transferencias definido por la Ley 12 se dirigía, fundamentalmente a cerrar tal brecha. Los municipios requerían de recursos adicionales con el fin de hacerse cargo de sus nuevas funciones, y ellos sólo podían provenir de las finanzas de la nación, entidad que mantenía un cuasimonopolio de la recaudación tributaria en el país.

Lo recomendable, entonces, era establecer una transferencia de recursos hacia los municipios que permitiera a éstos suplir el desbalance financiero que aparecía de la comparación del costo de la canasta de bienes y servicios públicos con los ingresos con los cuales contaban hasta el momento.

La teoría fiscal establece una clasificación de las transferencias basándose en los objetivos que ellas persiguen. Para el caso de los municipios colombianos lo recomendable era el establecimiento de una transferencia no condicionada, que permitiera a las autoridades municipales cubrir el déficit que apareciera en la prestación del conjunto de bienes y servicios bajo su responsabilidad.

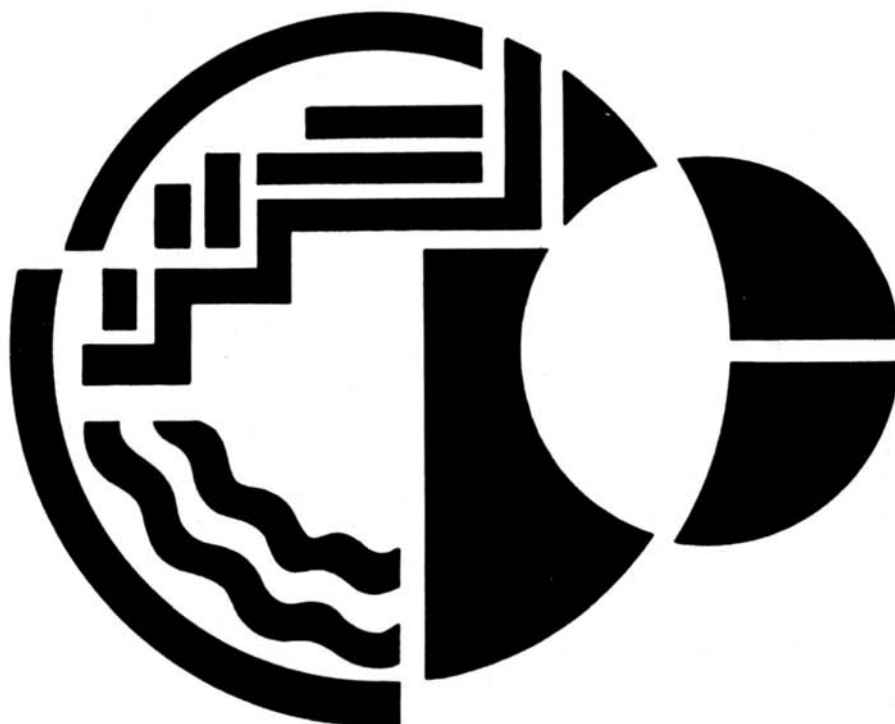
No obstante, la ordenada por la Ley 12 de 1986 era una transferencia condicionada, como es evidente si se lee su artículo 7. Una cuarta parte de la transferencia era de libre asignación entre gastos de funcionamiento y de inversión, y la otra parte, de obligatoria destinación a inversión, la que comprendía las áreas de construcción, mantenimiento y dotación de las obras requeridas por las áreas de vías urbanas y rurales, recreación y deporte y cultura, salud, educación, protección ambiental e infraestructura urbana, incluyendo en ella los servicios domiciliarios de acueducto, alcantarillado y energía. Dentro de estos marcos, las autoridades municipales distribuían los recursos de la transferencia, aplicándolos en aquellos proyectos que, a su juicio, consideraban de mayor importancia para satisfacer necesidades de la ciudadanía en su jurisdicción, lo cual, en principio, debía redundar en el mejoramiento de la calidad de vida de la población.

La condicionalidad de la transferencia se convertía en una talanquera que los criterios fiscalistas imponían a la autonomía de la toma de decisiones de los municipios, al obligarlos a invertir en las obras y servicios que el nivel nacional había determinado, así ellos no fueran los que las comunidades locales consideraran más apremiantes y prioritarios¹.

En una mirada retrospectiva que integre la posterior evolución de las transferencias intergubernamentales debe reconocerse que la transferencia de la Ley 12 permitía, aunque con las limitaciones ya enunciadas, algún margen de elección y de decisión del gobierno local sobre la asignación de los recursos.

La Constitución de 1991 modificó, de manera sustancial, algunos aspectos de la transferencia hacia los municipios que un lustro antes se había establecido con la Ley 12. Dispuso que ahora los municipios par-

¹ Véase, Pilar Gaitán Pavía y Carlos Moreno Ospina, *Poder local. Realidad y utopía de la descentralización en Colombia*, Bogotá, Instituto de Estudios Políticos-Universidad Nacional-Tercer Mundo Editores, 1992.



ticiparan crecientemente de los ingresos corrientes de la nación, modificó los criterios para la distribución, hacia los municipios, del monto total de la participación incorporando las necesidades básicas insatisfechas (NBI) como variable fundamental, y determinó que las autoridades locales deberían demostrar ante las entidades nacionales, encargadas de la evaluación de resultados la correcta utilización de los recursos.

Comenzando en 1994 con un 14%, la transferencia llegará a representar el 22% de los ingresos corrientes de la nación en el año 2002. La Ley 60 de 1993 reglamentó los criterios de distribución y otorgó un mayor peso a factores de pobreza, tanto en términos absolutos como relativos, los cuales determinan el 60% del total de la transferencia, dejando un 22% para el factor poblacional y un 18%, dividido por partes iguales, entre eficiencia administrativa, eficiencia fiscal y progreso en calidad de vida. La nueva fórmula se aplicará plenamente a partir de 1998, por cuanto la Ley fijó un período de transición con el objetivo de garantizar que los municipios continuaran recibiendo, en términos reales, por lo menos el mismo valor que en el año de 1992.

La transferencia a los municipios dispuesta por la Constitución de 1991 fue reglamentada por la ley 60 de 1993, la cual, aunque avanza en cuanto a la pretensión redistributiva con la inclusión de los factores de pobreza (las NBI) de los municipios en reemplazo de la población, como criterio predominante de asignación de los recursos, mantiene las mismas características de condicionalidad que tenía la Ley 12 de 1986.

El grado de condicionalidad, sin embargo, es muy superior al que se presentaba con el esquema anterior. Igual que antes, parte de la transferencia es de libre asignación por el municipio para gastos de funcionamiento, y el resto debe destinarlo a inversión dentro de los bienes y servicios determinados por la Ley. No obstante, lo correspondiente a libre asignación se irá reduciendo gradualmente hasta desaparecer en el año de 1998, salvo las excepciones autorizadas por las Oficinas de Planeación Departamental que se otorgarán únicamente cuando el municipio demuestre que sus recursos propios no alcanzan para cubrir los gastos de funcionamiento. Pero incluso esa libertad desaparece con el fallo de la Corte Constitucional que conceptuó que esta parte de la transferencia debe tener el mismo comportamiento que la correspondiente a inversión, respecto a la cual la ley

introdujo unos porcentajes mínimos para los sectores de educación (30%), salud (25%), agua potable (20%) y recreación y deporte (5%). Sólo el 20% restante es de "libre" inversión para las autoridades dentro de un listado de sectores y funciones definido por la norma.

Es evidente que la ley 60 de 1993 aumentó significativamente el grado de condicionalidad en la utilización de la transferencia. Bajo el esquema anterior, el de la Ley 12, los municipios tenían completa autonomía para determinar la distribución de la totalidad de los recursos de transferencias destinados a inversión, escogiendo los sectores considerados por ellos mismos como de mayor prioridad, dentro del abanico definido por la Ley. En la actualidad no poseen sino posibilidades mínimas de decisión al respecto; el 80% de los recursos transferidos para inversión tienen destinación específica sectorial. Los recursos para los proyectos priorizados por el municipio sólo se pueden asignar si éstos corresponden a los sectores de educación, salud, agua potable y recreación y deporte. La antigua autonomía sólo es aplicable al 20% restante, con el cual se tendrán que financiar sectores o actividades como los de vías de comunicación y desarrollo agropecuario, tan importantes como son para el mejoramiento de la calidad de vida de la mayoría de los municipios, y del país, y de sus habitantes.

Así, la evolución de la normatividad relativa a las transferencias intergubernamentales parece ir en contravía (o, por lo menos, hacia la reducción de los alcances) de la descentralización en Colombia, si ésta se entiende como el traspaso de poder -y, por ende, de capacidad de tomar decisiones- hacia los gobiernos locales. Los presupuestos municipales se encuentran prácticamente definidos por los mandatos de la Ley 60. Y si ellos son, como deben ser, la expresión de los planes de desarrollo y éstos, a su vez, de los programas de gobierno, cabe preguntarse sobre qué bases de diferenciación escogerán los colombianos a sus futuros alcaldes cuando todos los eventuales candidatos presentarán casi un mismo programa, situación que es aún más evidente en los municipios pequeños. O, desde el ámbito de análisis del Dere-

cho Administrativo, indagar si en lo que se encuentra el país es en un proceso de delegación de funciones desde la nación hacia las entidades territoriales y no propiamente en un proceso de descentralización.

Política y finanzas públicas en la descentralización colombiana

La autonomía municipal supone la definición de las orientaciones de política pública por parte de los actores locales. La política pública es el resultado de la aceptación de la existencia de problemas socialmente relevantes, ante los cuales el Estado adopta la decisión de enfrentarlos mediante el diseño de estrategias y la asignación de recursos para su superación. Tales problemas -en general, y con mayor énfasis en los países llamados subdesarrollados- no son otros que los derivados de la identificación y apreciación de la desigualdad de oportunidades que poseen los diferentes sectores sociales para acceder a los beneficios del desarrollo económico, político y cultural, y los eventuales efectos negativos que tales desigualdades puedan tener sobre el mismo desarrollo, o sobre las condiciones de convivencia nacional.

Obviamente existen apreciaciones distintas sobre la magnitud de algún problema y sobre su importancia frente a otros problemas, también considerados relevantes para la sociedad, lo cual genera un conjunto de diferencias y fricciones que se ventilan en la esfera del debate político. La resolución de tales fricciones involucra intereses de los diversos actores e instancias del Estado y de la sociedad, su capacidad de presión política y, por ende, su participación en la toma de decisiones. La historia reciente del país permite ver que el llamado "sector social" de manera persistente pierde terreno en el reparto del gasto público. Este no sólo debe realizar ingentes esfuerzos para mantener su participación en la programación presupuestal sino que -lo que es más grave- es siempre el sector víctima de reducción de recursos en todos los casos que la política macroeconómica considera necesario establecer restricciones al gasto público.

La artificiosa contradicción que se quiere establecer entre política económica y política social se ha resuelto en favor de la primera de estas dimensiones. La preocupación sobre el control y el ajuste de las variables e indicadores determinantes del comportamiento económico de corto plazo ha ensimismado a tal punto a los actores decisivos de la política estatal, que éstos han relegado al plano de las utopías -utilizado el término en su sentido más peyorativo- los esfuerzos de transformación y mejoramiento de los recursos físicos, técnicos y humanos que requiere un desarrollo económico y social sostenido y sostenible².

La prevalencia actual de los problemas del corto plazo en la agenda nacional ha permitido la imposición de los criterios tecnocráticos en la programación del presupuesto y su expresión mucho más nítida en la ejecución del mismo.

Con el monopolio en las funciones de dirección de la ejecución presupuestal y de elaboración del Plan Nacional de Desarrollo, el Minhacienda y el DNP configuran una verdadera tenaza que impone los criterios tecnocráticos en la definición de todos los programas de desarrollo gubernamentales, así como una inclinación relativamente desfavorable hacia aquellos cuyo impacto no es mensurable en el corto plazo, como es el caso de casi todos los programas sociales.

La preocupación efectivista de mostrar resultados que caracteriza a la tecnocracia ha conducido a que aquellas acciones que se pueden emprender para atacar las causas de la exagerada desigualdad de oportunidades sean sacrificadas frente a los programas y actividades que, en el corto plazo, permiten



transformar algunas de sus manifestaciones más indignantes, y que, además, generan menos resistencia de los grupos sociales con mayor poder de presión sobre las decisiones estatales³.

Ello explica la ausencia de explícitos propósitos redistributivos (vía impuestos) y de mejoramiento de las condiciones de empleo dentro de la formulación de la política social y la prevalencia, en ella, de los programas destinados a satisfacer las necesidades mínimas de los sectores sociales caracterizados por la extrema pobreza. A la vez, el divorcio entre el largo y el corto

plazo en el diseño de los programas y proyectos de desarrollo social conduce a la exaltación de la focalización de las acciones como el instrumento idóneo para combatir la pobreza, sin la debida consideración de su necesaria complementariedad con programas que transformen condiciones estructurales de empleo y de ingresos con el fin de garantizar una verdadera eficacia de la política social⁴.

Existiendo-como existe-la prioridad otorgada por el Estado colombiano al ajuste macroeconómico y al control de la inflación,

² Un examen acerca de la necesaria complementariedad entre la política económica y la social puede encontrarse en Ana Sojo, "Naturaleza y selectividad de la política social", en *Revista de la CEPAL* No. 41, 1990.

³ Véase el interesante análisis de Rubén Kaztman y Pascual Gerstenfeld, "Áreas duras y áreas blandas en el desarrollo social", en *Revista de la CEPAL* No. 41, 1990.

la toma de decisiones tiende obviamente a favorecer los factores que más directamente contribuyen a tal propósito. De manera inevitable, frente a las limitaciones de recursos, las políticas sociales sólo obtienen una atención residual. Esta situación, además, es agravada por el tratamiento sectorial de los problemas sociales (sectores educación, salud, vivienda, saneamiento básico, afrontados todos y cada uno mediante estrategias por completo independientes), que se traduce en la consiguiente falta de integralidad de los programas destinados a enfrentarlos⁵.

Los criterios economicistas, tecnocráticos y sectorialistas prevalecieron en la formulación del plan de desarrollo del gobierno Gaviria como es explícito cuando expone la orientación de la intervención del Estado, el cual "en vez de una acción universal e indiscriminada en materia económica y social que acreciente su presencia, sea selectivo en el tipo de mercados en que intervenga (centrándose en los bienes públicos y con externalidades); que focalice su acción en las gentes que requieren especial consideración (los más necesitados y de menores recursos); que, finalmente, en lugar de confiar en la financiación automática de sus actos, ignorando sus costos, considere la bondad de los usos alternativos de los recursos públicos y la necesidad de la consistencia macroeconómica para generarlos"⁶.

Adicionalmente, esta concepción recordada de la política social adquiere expresión normativa. La gran paradoja consiste en que la nueva Carta Política del país, a la vez que avanza de manera importante en la ampliación y el reconocimiento de los derechos individuales y sociales, acoge una definición restringida de la política social cuando en su artículo 366 proclama que: "El bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población son finalidades sociales del Estado. Será objetivo fundamental de su actividad la solución de las necesidades insatisfechas de salud, de educación, de saneamiento ambiental y de agua potable". Como se aprecia, es patente la ausencia, dentro de sus objetivos fundamentales, de los aspectos de redistribución

del ingreso y de mejoramiento del empleo como ámbitos de intervención estatal para el avance en los niveles de calidad de vida de los colombianos.

Relación reciente entre descentralización y transferencias

La Ley 60 no es más que la expresión constitucional de la política pública restringida, sectorizada y focalizada. Esta Ley, a partir de la definición de la estructura de los recursos destinados por la Constitución a las áreas prioritarias de intervención social, se convierte, de hecho, en un instrumento de gran fortaleza en la definición de competencias y, sobre todo, en la restricción de la autonomía de los entes subnacionales en cuanto a sus posibilidades de emprender esquemas coherentes e integrales de formulación y ejecución de las políticas públicas en la medida que establece grados elevados de condicionalidad a sus posibilidades de inversión.

Desde el punto de vista de la asignación de recursos, la Ley recoge el propósito de los constituyentes de garantizar, con rango constitucional, una adecuada financiación para la inversión social. Así sea cierto que el criterio adoptado en la Carta se aparte, sustancialmente, de la ortodoxia constitucionalista, el hecho es que fue la manera encontrada por las fuerzas actuantes en la Asamblea Nacional Constituyente para evitar que la primacía de los factores determinantes de la política macroeconómica siguiera condenando la in-

La Ley 60 no es más que la expresión constitucional de la política pública restringida, sectorizada y focalizada. Esta Ley, a partir de la definición de la estructura de los recursos destinados por la Constitución a las áreas prioritarias de intervención social, se convierte, de hecho, en un instrumento de gran fortaleza en la definición de competencias y, sobre todo, en la restricción de la autonomía de los entes subnacionales en cuanto a sus posibilidades de emprender esquemas coherentes e integrales de formulación y ejecución de las políticas públicas en la medida que establece grados elevados de condicionalidad a sus posibilidades de inversión.

⁴ Véase, Rolando Franco, "Cómo hacer más eficientes las políticas sociales en la década de los noventa", en *Política social, desarrollo regional y modernización del Estado. La experiencia latinoamericana y colombiana*, Pereira, Corpes de Occidente, 1993.

⁵ Véase, Bianor Cavalcanti y Armando Santos Moreira da Cunha, "Gestión integrada de programas sociales masivos", Caracas, CLAD, 1992.

⁶ Presidencia de la República, *La revolución pacífica*, Bogotá, DNP, 1991.

versión social a la marginalidad en el Presupuesto General de la Nación.

En esta perspectiva, la Ley 60 se convierte en una decisión sin precedentes dentro de la normatividad colombiana que impide que la priorización del gasto, establecida por cualquier tipo de modelo de crecimiento escogido por el gobierno, deje a los programas dirigidos al mejoramiento de la calidad de vida en situaciones de estrangulamiento financiero.

Pero, a la vez, la misma norma profundiza la concepción recortada, segmentada y sectorial que ha caracterizado la formulación y ejecución de los programas sociales en el país. Los procedimientos y los requisitos que impone a las entidades territoriales (que son las destinatarias de los recursos) para acceder a la financiación establecida, en forma nítida presentan tal inclinación.

En síntesis, la Ley 60 de 1993 realiza la imbricación entre el proceso de descentralización y la ejecución de la política social. Desde el punto de vista de la descentralización y la autonomía local es por completo regresiva. Desde el de la política social en general es reduccionista. Su único mérito es el de garantizar y resguardar, de una vez por todas, los recursos para los programas contra la pobreza que en otro evento serían asaltados por aquellos proyectos considerados de importancia para los intereses macroeconómicos del corto plazo.

Pero lo evidente es que la Ley 60, en gran medida, está determinando la evolución de la gestión pública de las localidades, y lo seguirá haciendo hasta tanto éstas, la sociedad en su conjunto y los movimientos políticos no trasciendan los intereses segmentados y corporativos que hasta el momento han

caracterizado sus pugnas políticas derivando hacia la falsa dicotomía federalismo-centralismo, para encauzar esfuerzos mancomunados hacia la reconstrucción, desde las entidades territoriales, del Estado unitario que pregonaba la Constitución Política.

Este gran propósito no es posible sin grados relativos de autonomía. Ella es indispensable para tener algunas posibilidades de éxito, y aún de la tan ansiada eficacia. Porque no debe olvidarse que desde la misma definición de los programas de gobierno, los candidatos a las alcaldías y la ciuda-

danía tienen un punto de referencia para presentar y elegir estrategias y mecanismos dirigidos a elevar el nivel de la calidad de vida de los habitantes de un municipio. Pero en el nivel local la calidad de vida no es percibida como la sumatoria simple de indicadores que, de manera aislada, señalen el grado de satisfacción de necesidades de educación, o de salud, o de vivienda y otros. Allí el concepto de calidad de vida adquiere un sentido mucho más integral, directamente relacionado con la vida cotidiana de las personas y de los grupos sociales, de sus posibilidades reales y potenciales de desarrollo e integración personal y comunitaria.

En las localidades, y más aún en el caso de las pequeñas como lo son la mayoría de los municipios colombianos, la usual segmentación de la política pública entre política económica y política social -y de esta última en política de educación, de salud, de vivienda y otras- resulta por completo absurda. La convivencia social sólo es garantizada por la presencia simultánea y complementaria de satisfactores de carácter integral.

El crecimiento económico no tiene sen-



tido para la sociedad si él no se traduce en una reinversión de recursos que mejore las condiciones materiales de existencia y no implica la generación o el mejoramiento de las oportunidades de empleo productivo mediante el cual se atenúen las desigualdades en la distribución del ingreso y en el acceso a bienes y servicios. Así, desde una visión local, su objetivo no puede ser otro que el desarrollo social.

Pero, a la vez, el crecimiento económico no es viable si no se presentan en la localidad las condiciones básicas de convivencia construidas sobre el reconocimiento y, por ende, en el respeto, de unas normas que regulen las interrelaciones individuales y colectivas, es decir, en la existencia de una sociedad constituida sobre la base de una justicia legítima. En el nivel local es identificable, de manera más inmediata, el proceso de construcción social sobre el cual se erige el concepto de justicia.

A nivel local, entonces, las llamadas política económica y política social se encontrarían estrechamente interrelacionadas y su tratamiento independiente se tornaría bastante estéril, apareciendo más conveniente un concepto de política pública integral para el manejo de las relaciones entre el Estado y la sociedad. Esta posibilidad también se encuentra presente en la Constitución cuando ella establece como función del municipio ordenar el desarrollo de su territorio y promover el mejoramiento social y cultural de sus habitantes lo cual, obviamente, es el marco general que orienta la formulación de los planes de desarrollo locales.

La Ley 60 atenta contra esta posibilidad al convertir a los municipios en simples entidades delegatarias de algunas funciones públicas de sectores específicos. Esta tendencia, propia de la tecnocracia, solo puede ser enfrentada a partir de la construcción de las entidades territoriales como sujetos sociales y políticos fuertes, con objetivos e intereses definidos que les permitan concertar y negociar con el nivel nacional las mejores vías para la reconstrucción de una nacionalidad basada en el respeto a la diversidad, a las potencialidades y a la autonomía relativa de cada nivel territorial.

Pero, a pesar de cumplir ya una década, ese es un proceso todavía en nacimiento.

Evolución previsible de la política de transferencias

Por mandato constitucional, la transferencia de recursos desde la nación hacia los municipios debe ser revisada y ajustada en el año en curso. Aunque el gobierno no ha presentado el proyecto de reforma, las opiniones expresadas por el Ministerio de Hacienda y por la Unidad de Desarrollo Territorial del DNP sugieren ya la posible tendencia del mismo.

Las intervenciones públicas de los responsables de estas entidades han centrado su atención en demostrar la tesis de que las transferencias han tenido un impacto negativo sobre el esfuerzo de las administraciones locales para acceder a sus propias fuentes de recursos. Sus apreciaciones se han basado en una evaluación del cumplimiento puramente normativo de la utilización de las transferencias, sin la más mínima referencia analítica al impacto de ellas sobre la autonomía local.

La tendencia previsible, entonces, no es hacia la flexibilización o disminución de los condicionamientos impuestos a los municipios por las transferencias con el fin de coadyuvar al fortalecimiento de su autonomía, sino el de justificar una eventual disminución de ellas para confrontar sus perversos efectos sobre el esfuerzo fiscal de las localidades.

El efecto negativo más importante que se supone producen las transferencias automáticas es la reducción del esfuerzo fiscal de los gobiernos locales. El argumento es muy sencillo: ante la presencia de un flujo continuo de recursos que llega a los municipios, sin ningún esfuerzo por su parte, el comportamiento más probable y racional es que los gobernantes locales prefieran disminuir el recaudo de sus recursos propios evitándose, en esta forma, los conflictos políticos y el desgaste ante la comunidad que ocasiona el tema de los impuestos locales. Complementariamente, la disponibilidad de recursos "gratuitos" se puede tradu-

El incremento de las transferencias a los gobiernos locales se ha traducido, para ellos, en una mayor disponibilidad de recursos que se evidencia, por ejemplo, en el incremento de la inversión local y de su participación en el conjunto de la inversión pública. Las reformas políticas y administrativas dispuestas dentro del proceso de descentralización han sido complementadas con una mayor disponibilidad de recursos, especialmente en el caso de los municipios menores, lo cual ha permitido un mejoramiento significativo de los gobiernos municipales como proveedores de bienes públicos.

cir en un uso poco eficiente y cuidadoso de los recursos transferidos, afectando, por tanto, el cumplimiento de los propósitos perseguidos por la descentralización en términos de mejoramiento de los servicios que se prestan a la población.

En el debate sobre la descentralización territorial en Colombia ha prevalecido el enfoque que considera que los gobiernos territoriales han disminuido su esfuerzo fiscal como consecuencia del esquema de transferencias escogido. Más aún, ha tomado fuerza la idea de que existe una relación automática, de causa a efecto, entre las transferencias automáticas a los municipios y la reducción de su esfuerzo fiscal.

No obstante, una posición alternativa puede partir de considerar que efectivamente la modalidad de transferencia es un elemento importante, pero que existen otros factores que explican el comportamiento local en materia de esfuerzo fiscal. Esto, incluso, se corrobora en el hecho de que las estadísticas disponibles permiten observar casos que escapan al modelo de relación causal señalado, lo cual indica la necesidad de explorar con más detalle el comportamiento específico de las administraciones municipales y explorar los otros factores que inciden en el comportamiento de los gobernantes territoriales.

El incremento de las transferencias a los gobiernos locales se ha traducido, para ellos, en una mayor disponibilidad de recursos que se evidencia, por ejemplo, en el incremento de la inversión local y de su participación en el conjunto de la inversión pública. Las reformas políticas y administrativas dispuestas dentro del proceso de descentralización han sido complementadas con una mayor disponibilidad de recursos, especialmente en el caso de los municipios menores, lo cual ha permitido un mejoramiento significativo de los gobiernos municipales como proveedores de bienes públicos.

Subsisten, sin embargo, serios interrogantes con respecto al esfuerzo fiscal local, tanto en términos del mejoramiento del recaudo de los recursos propios como en relación con la racionalización del gasto. Aunque la información disponible no es

suficientemente demostrativa, algunas indagaciones realizadas sobre el particular parecerían concluir que todavía los municipios no aprovechan plenamente su potencial fiscal, y que persisten serios problemas en materia de planeación, programación de la inversión, formulación de proyectos, control y evaluación.

La posición generalizada sobre el tema consiste en señalar que los gobiernos locales en Colombia, especialmente los más pequeños, presentan un reducido esfuerzo fiscal o una disminución en su crecimiento, situación que se debe, en gran parte, al efecto de las transferencias sin contrapartida. En particular, recientemente esta posición ha sido sostenida por la Misión para la Descentralización dirigida por Eduardo Wiesner. Al observar las cifras sobre el comportamiento de los recaudos tributarios de los municipios se encuentra que éstos han presentado un crecimiento significativo entre 1980 y 1990, del 6.4% anual en términos reales. Sin embargo, un análisis de los ingresos tributarios per cápita muestra que los valores recaudados son bajos en su conjunto y que la situación de municipios específicos muestra un desempeño fiscal preocupante. Para Wiesner la presencia de una transferencia automática ha conducido a una situación de pereza fiscal e indolencia en el gasto, debido a que los gobernantes locales prefieren dejar de lado cualquier esfuerzo tributario por sus costos políticos y a que, además, tienen un margen grande para financiar la ineficiencia. Otros autores concuerdan, en mayor o menor medida, con la tesis de la existencia de pereza fiscal. Una excepción a esta posición generalizada se encuentra en el análisis realizado por Jorge Iván González⁷, quien sostiene que la evidencia disponible es todavía muy pobre para establecer una relación causal entre transferencias y disminución del esfuerzo fiscal local, y que se minimiza la importancia de otros factores que pueden estar incidiendo en dicha relación.

⁷ Véase, Jorge Iván González, Un ordenamiento territorial de corte fiscalista, en Fescol, *Diez años de descentralización. Resultados y perspectivas*, Bogotá, 1994.

El efecto negativo más importante que se supone producen las transferencias automáticas es la reducción del esfuerzo fiscal de los gobiernos locales. El argumento es muy sencillo: ante la presencia de un flujo continuo de recursos que llega a los municipios, sin ningún esfuerzo por su parte, el comportamiento más probable y racional es que los gobernantes locales prefieran disminuir el recaudo de sus recursos propios evitándose, en esta forma, los conflictos políticos y el desgaste ante la comunidad que ocasiona el tema de los impuestos locales. Complementariamente, la disponibilidad de recursos "gratuitos" se puede traducir en un uso poco eficiente y cuidadoso de los recursos transferidos, afectando, por tanto, el cumplimiento de los propósitos perseguidos por la descentralización en términos de mejoramiento de los servicios que se prestan a la población.

A esta opinión, además, cabe agregarle que, como variables de las finanzas municipales, las transferencias y el esfuerzo fiscal tienen una característica que las diferencia de manera fundamental, la cual es preciso considerar cuando se trata de relacionarlas. En efecto, mientras el esfuerzo fiscal es una variable cuyo comportamiento depende casi por completo de las decisiones de las autoridades municipales, las transferencias son, en lo fundamental, independientes de dichas decisiones.

La evidencia disponible apunta a la presencia de problemas en materia de esfuerzo fiscal pero, al mismo tiempo, muestra que no es posible establecer una relación automática entre transferencias sin contrapartida y pereza fiscal de los gobiernos locales. De hecho, las propias cifras de Wiesner muestran que existen notables diferencias entre municipios con características similares, lo que hace pensar que existen fuerzas contrarrestantes al efecto negativo que se supone genera el esquema de transferencias vigentes. El debate sobre el esfuerzo fiscal se caracteriza por el rasgo particular de que, en la mayoría de los casos, se utilizan en las discusiones variables o indicadores indirectos con los cuales se trata de realizar aproximaciones a la variable objeto de estudio.

El esfuerzo fiscal resulta de la relación entre el recaudo efectivo y la capacidad fiscal del municipio la cual, a su vez, depende de su base económica. Según la teoría fiscal, el desempeño económico (crecimiento o recesión) exige un determinado comportamiento del sector estatal (más o menos provisión de servicios públicos entendidos éstos en su acepción más amplia) y, por ello, los agentes económicos, según los resultados de sus respectivas actividades, están en



una disposición determinada de contribuir (con mayores o menores impuestos) para sufragar dichos gastos.

Así, la posibilidad de incrementar los ingresos tributarios no es ilimitada. Ella está condicionada por el desarrollo de la estructura productiva y por la cantidad y calidad de los servicios públicos prestados por el ente estatal. El contribuyente no está dispuesto a incrementar su tributación cuando su entorno económico se encuentra en recesión o cuando no está satisfecho con los servicios estatales y, por ende, el gobierno no puede considerarlo como un barril sin fondo

al cual acudir cada vez requiere recursos adicionales.

La variable clave de la discusión es, entonces, la capacidad fiscal. Ella precisamente es la que, con base en el examen de la estructura económica y de su comportamiento, permite establecer un escenario de posibilidades impositivas para la adecuada prestación de los servicios públicos. La política fiscal debe preocuparse, pues, de dos problemas: la determinación y la actualización de la capacidad fiscal.

Sin embargo, en la discusión sobre el tema, en la práctica, no se realiza un cuidadoso análisis de la capacidad fiscal sino que, en general, ella es considerada como un dato de entrada. Se utilizan indicadores como la tasa de crecimiento real de los ingresos tributarios, los ingresos tributarios por habitante o la tasa de dependencia con respecto a las transferencias nacionales, medidas todas que aunque sirven para conocer el comportamiento tributario de un municipio no determinan de manera efectiva ni su capacidad ni su esfuerzo fiscal. El hecho de que un municipio haya aumentando de manera significativa su recaudo tributario no necesariamente indica la ausencia de pereza fiscal, por cuan-

to no informa sobre la relación entre la evolución de la capacidad fiscal y la tasa de crecimiento de la base económica.

En igual forma, el ingreso tributario por habitante puede estar escondiendo diferencias sustanciales en la capacidad fiscal de dos municipios con población similar. O puede producirse un fenómeno de aumento en la tasa de dependencia, a pesar de incrementos en el esfuerzo fiscal, por el hecho de que las transferencias crezcan a una tasa real muy superior a la de los ingresos tributarios. Lo preocupante de ello es que quienes utilizan este tipo de indicadores no hacen explícitas sus limitaciones cuando exponen sus conclusiones y pretenden que ellas sean acogidas como sustento para la formulación de políticas públicas las cuales, en general, son adoptadas con una cobertura global y homogeneizante que tiene efectos tan diversos como diverso es el espectro de municipios del país.

Podría argumentarse que la utilización de este tipo de indicadores indirectos reside en que la dificultad para disponer de información confiable sobre las bases económicas de los municipios colombianos y sobre su evolución es un obstáculo para las mediciones del esfuerzo fiscal. Es conocido que la producción de información estadística consolidada con la que cuenta el país es bastante limitada, y dicha limitación es aún más preocupante desde mediados de la década anterior cuando se dio inicio al proceso de descentralización.

Para el tema que interesa en este artículo escasamente se cuenta con la medición de la tasa de crecimiento del PIB nacional. No hay, siquiera, una estimación del PIB ni de su crecimiento en cada uno de los municipios colombianos con base en la cual se pudiera realizar un cálculo de sus respectivas capacidades fiscales. Ello, sin embargo, no es obstáculo para tener siempre presente que dicho cálculo y su actualización es uno de los componentes fundamentales del esfuerzo fiscal de cualquier división político-administrativa. Quienes argumentan la existencia de pereza fiscal en los municipios no se han preocupado siquiera por indagar en cuántos y cuáles de ellos se ha realizado la tarea de actualización catastral (función que,

por demás, corresponde al nivel nacional a través del IGAC), que pretende acercar la base gravable del impuesto predial al avalúo comercial de las propiedades inmuebles.

Dejando de lado estas dificultades de tipo estructural que presenta la información estadística colombiana, las propias cifras utilizadas por los defensores de la relación causal entre transferencias automáticas y reducción del esfuerzo fiscal, muestran que no se da tal relación en forma automática y que es preciso explorar otros factores.

La mayoría de autores ha asumido que el comportamiento más racional, y quizá el único de los gobernantes locales, consistiría en abandonar cualquier esfuerzo por mejorar los tributos propios. Esta hipótesis es refutada por sus propias cifras y, al mismo tiempo, desconoce que conjuntamente con el aumento de las transferencias nacionales se introdujeron otras medidas que generan incentivos para una mejor gestión local y, en consecuencia, para un fortalecimiento de los recursos propios. Efectivamente, la descentralización comprende un paquete de reformas en materia política, de transferencia de funciones y fiscal. En especial, la elección popular de alcaldes por períodos fijos, las normas sobre participación ciudadana y el traslado de responsabilidades han conducido al surgimiento de gobiernos locales más comprometidos y responsables con el desarrollo de sus territorios, en comparación con la situación anterior. Los nuevos alcaldes adquieren compromisos con sus electores en temas y áreas muy concretos, lo cual se traduce necesariamente en la necesidad de fortalecer sus recursos.

Es evidente que los alcaldes electos han tenido incentivos para aumentar sus propios recursos, a pesar del aumento en las transferencias. En qué grado han utilizado en forma cabal las potencialidades de su capacidad fiscal sigue siendo materia de investigación.

El esfuerzo fiscal puede verse, también, en términos del mejoramiento del gasto, tal como ha sido planteado por Wiesner. Sobre el particular se cuenta con alguna evidencia contradictoria que está reclamando la realización de investigaciones sistemáticas. Un

No obstante, a pesar de la debilidad de los argumentos hasta ahora esbozados por el Ministerio de Hacienda para demostrar el supuesto impacto negativo de las transferencias todo hace suponer que la política gubernamental se dirige a garantizar un control todavía más rígido sobre la utilización de estos recursos, sin consideración alguna de los efectos que tal decisión tiene sobre los esfuerzos de los mandatarios locales para mantener legitimidad frente a unas comunidades que los eligieron para tomar las decisiones más acertadas hacia el mejoramiento de su calidad de vida. Con ello, en la práctica, el Ministerio de Hacienda prosigue y profundiza la tendencia ya iniciada por la Ley 60 de 1993 de reducir el grado de autonomía de los gobiernos locales y, por esta vía, de complicarles sus condiciones de gobernabilidad frente a los electores.

resultado importante y evidente de la descentralización ha sido el aumento de la inversión por parte de los gobiernos municipales. Así mismo, el incremento en la inversión se ha visto acompañado de mejoramientos en la cobertura de los servicios, en aumentos sustanciales en las obras realizadas y en una mayor satisfacción de las comunidades, en comparación con el período previo a la elección popular de los alcaldes⁸. Sin embargo, no se dispone de información suficiente y adecuada sobre la eficiencia en la utilización de los recursos y la poca evidencia disponible señala grandes deficiencias en cuanto a las actividades de programación de la inversión y formulación de proyectos, en un contexto de esfuerzos de mejoramiento.

No obstante, a pesar de la debilidad de los argumentos hasta ahora esbozados por el Ministerio de Hacienda para demostrar el supuesto impacto negativo de las transferencias todo hace suponer que la política gubernamental se dirige a garantizar un control todavía más rígido sobre la utilización de estos recursos, sin consideración alguna de los efectos que tal decisión tiene sobre los esfuerzos de los mandatarios locales para mantener legitimidad frente a unas comunidades que los eligieron para tomar las decisiones más acertadas hacia el mejoramiento de su calidad de vida.

Con ello, en la práctica, el Ministerio de Hacienda prosigue y profundiza la tendencia ya iniciada por la Ley 60 de 1993 de reducir el grado de autonomía de los gobiernos locales y, por esta vía, de complicarles sus condiciones de gobernabilidad frente a los electores.

⁸ Véase, Ariel Fitzbein, "Capacidad de los gobiernos locales. Más allá de la asistencia técnica", "Banco Mundial, 1995; y Alberto Maldonado", "El proceso de descentralización en municipios pequeños de Cundinamarca". Informe final de investigación, Santafé de Bogotá D. C., CoLciencias-Universidad Central, 1993.

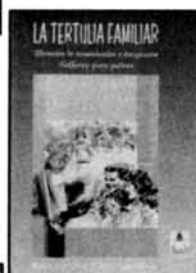
Comunidad académica de educadores NOVEDADES



PROCESOS
CREATIVOS PARA LA
PRODUCCIÓN DE
TEXTOS

Autora:
Matilde Frías N.

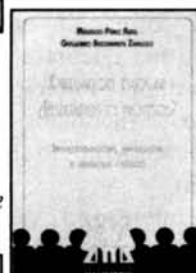
LA TERTULIA
FAMILIAR
Talleres para padres
Autoras:
*Blanca I. Triana
M. Victoria Salcedo*



LA LECTOESCRITURA
COMO GOCE
LITERARIO

Autor:
Alcides Parra

EVALUACIÓN
ESCOLAR
¿RESULTADOS O
PROCESOS?
Autores:
*Guillermo Bustamante
Mauricio Pérez*



SEXUALIDAD Y
GÉNERO
Tomos I y II

Autoras:
*Alicia González
Beatriz Castellanos*

Solicítelas en las principales librerías o en la
COOPERATIVA EDITORIAL MAGISTERIO
Avenida 34 (Park Way La Soledad) N° 20-58
Tels. 2459635 - 2878501 FAX: 2884818
Santafé de Bogotá, D.C. Colombia. S.A.

SEDE NORTE: Calle 134 N° 30-72
Tels. 6154465 - 932201358

Iván Jaramillo Pérez
Magister en Administración Pública,
Consultor.

La descentralización en el sector salud

Iván Jaramillo Pérez

La descentralización del sector salud ha sido producto de un doble influjo: de un lado, por el efecto adaptativo que ha tenido el Sistema Nacional de Salud con respecto al conjunto de la administración pública en proceso de descentralización desde 1993 y, de otra parte, como consecuencia de la corriente que desde 1988 impulsa la OPS para la creación de los Sistemas Locales de Salud-SILOS- y que en Colombia ha venido asumiendo la forma de creación de los "Sistemas Municipales de Salud"-SMS.

La descentralización de competencias y recursos del sector salud hacia los municipios y los departamentos se ha dado en el ordenamiento legislativo en forma progresiva tratando con las nuevas normas: leyes 60 y 100 de 1993, de corregir y mejorar las anteriores: la Ley 10 de 1990 y el Decreto 77 de 1987.

No obstante tal pretensión, el proceso no ha caminado con la celeridad



esperada debido a problemas de orden político, financiero e institucional, e incluso, en la legislación reciente, se reflejan corrientes de pensamiento que, no siempre, son fácilmente conciliables y que en la práctica están generando en ocasiones confusión, modelos de descentralización diferentes e incluso recentralización.

Es así que por efecto de la Ley 60

de 1993 todos los municipios del país reciben hoy recursos financieros con destinación a salud equivalentes, aproximadamente, a los \$250 000 millones de pesos (como parte de las denominadas "participaciones municipales en los ingresos corrientes para inversión social") pero debido a que muy pocas localidades han seguido el proceso señalado por la ley 10 de 1990 de municipalizar la infraestructura de servicios del primer nivel de atención, solo el 17% de las participaciones municipales fue destinado efectivamente a salud en 1994 cuando la ley señaló el 25%.

De otra parte, estos desvíos de recursos se explican porque los departamentos, que tienen diversos grados de descentralización, se han enfrascado en una lucha con los municipios para mantener el control sobre el situado fiscal y sobre la infraestructura de salud impidiendo su municipalización efectiva.

El Ministerio de Salud, a su turno ha formulado políticas confusas y equi-

vocadas, tales como la pretensión de convertir a las secretarías departamentales en "Empresas Promotoras de Salud Transitorias" con lo cual ha querido obligar a los municipios a transferir sus recursos de salud a los departamentos produciendo una reversión en el proceso de descentralización y fomentando la tendencia a la desviación de recursos.

La descentralización de competencias en el Decreto 77 de 1987 y la Ley 10 de 1990

Inicialmente mediante la Ley 12 de 1986 y su Decreto reglamentario No. 77 de 1987 se descentralizó la función de "inversión en infraestructura" y específicamente se dijo que los municipios tenían la competencia de "construir, dotar y mantener los puestos, los centros de salud y los hospitales locales" con recursos procedentes de las transferencias nacionales del IVA, lo cual se consiguió solo en forma muy parcial.

Posteriormente la Ley 10 de 1990 descentralizó formalmente las competencias sobre el funcionamiento del sector salud y, en forma muy general, asignó como responsabilidad de los municipios el denominado "primer nivel de atención en salud" y para los departamentos asignó los niveles complementarios "segundo y tercero de la atención en salud" (artículos 9, 11 y 12). De otra parte, la ley reservó para el nivel nacional, funciones de dirección, asesoría y control, dejando las competencias operativas y de ejecución a las entidades territoriales.

Si bien los municipios quedaron responsables del primer nivel de atención en salud, y los departamentos del segundo y tercer nivel, no obstante, y en consideración a la existencia de municipios heterogéneos, para el diseño de los "sistemas municipales de salud" se consagraron los principios

de "subsidiaridad y complementariedad", con los cuales se flexibilizó la asignación de competencias y se hizo viable que los departamentos sustituyeran subsidiariamente a los municipios "incapaces" en la administración de los servicios del primer nivel, y que los municipios más desarrollados pudieran complementar sus servicios de primer nivel prestando también los de segundo y tercero cuando así lo autorizara su capacidad técnica, financiera y administrativa.

Es de notar que la Ley 10 de 1990 asignó competencias al municipio y estableció (artículo 6) que a los municipios corresponde "*la dirección y prestación de los servicios de Salud de primer nivel de atención, que comprende los hospitales locales, centros y puestos de salud*", y para los departamentos en el segundo y tercer nivel, sin diferenciar cuándo esos servicios eran de "salud pública" (de impacto colectivo y regulados con más fuerza desde la oferta) y los servicios de atención a las personas" (de impacto individual o familiar y regulados con mayor fuerza por la demanda). Tal diferenciación, a la larga, será de suprema importancia pues los servicios de salud pública deberán quedar en manos de las secretarías locales y seccionales de salud y los servicios de atención a las personas deberán ser contratados con las Entidades Promotoras de Salud -EPS- gestoras de la seguridad social.

La Ley 10/90 fue un diseño más ambicioso que el Decreto 77/87 y pretendió transferir a los municipios, no solo la inversión sino también la dirección y control del Sistema Local de Salud, específicamente en el primer, nivel de atención y complementariamente en todos los niveles; lo cual implica hacerse cargo de la gestión del personal, los funcionarios, las instituciones, la infraestructura y los recursos financieros para atender el primer nivel de atención en salud o sea la salud pública y la atención médica

ambulatoria de tipo medicina general, dejando bajo responsabilidad de los departamentos el segundo y tercer nivel de atención en salud.

La salud en la Constitución política de 1991 y la Ley 60 de 1993

La Constitución Política de 1991 retomó el esquema organizativo propuesto por la Ley 10 de 1990 y en su artículo 49 y precisó: "los servicios de salud se organizarán en forma descentralizada, por niveles de atención y con participación comunitaria" e incorporó los principios de subsidiaridad y complementariedad, agregando el de concurrencia (artículo 288) para el manejo de la asignación de competencias territoriales.

Además, la Constitución en los artículos 356 y 357 asignó las transferencias financieras necesarias a los departamentos y municipios para el manejo de la salud.

Este marco constitucional orientó a la Ley 60 de 1993 por la cual se distribuyeron competencias y recursos entre las entidades territoriales. Tal ley reafirmó (artículos 2 a 5) la distribución de competencias entre los municipios, los departamentos, los distritos y la nación y complementó en sus vacíos a la Ley 10 de 1990 fortaleciendo su parte financiera, garantizando el pago del pasivo prestacional e introduciendo formas alternas de manejo de los servicios con subsidios a la oferta o a la demanda.

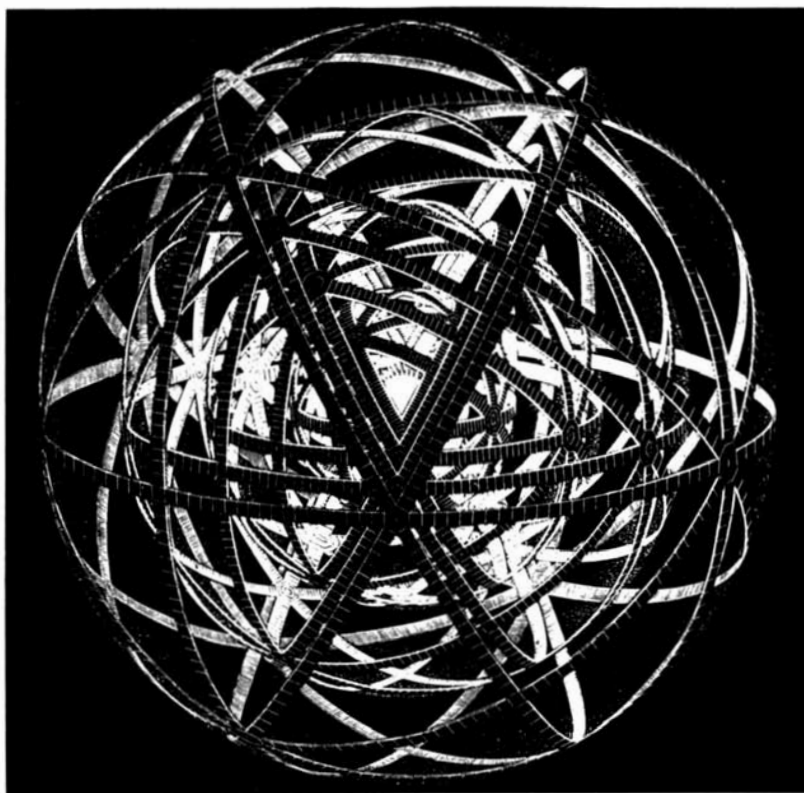
Es de observar que la Constitución y la Ley 60 mantienen el esquema de asignar las responsabilidades sobre salud a los municipios y departamentos siguiendo el método de los niveles de atención aunque sin precisar dentro de la descripción de los servicios por niveles cuáles corresponderían los hoy denominados por la Ley 100 de 1993, Plan Obligatorio de Salud

-POS- y Plan de Atención Básica-PAB-; de otra parte la Ley 60 de 1993 dejó abierta la posibilidad de orientar los subsidios fiscales hacia la demanda, y precisó, además, que el municipio no está obligado a "prestar" directamente servicios de primer nivel pero sí a "financiar", "asegurar" y "garantizar" su prestación. Tal conceptualización implica, dentro del nuevo marco, que el municipio debe pagar los servicios directamente cuando forman parte del PAB y subsidiarlos parcialmente para garantizar el acceso a la población más pobre cuando se trata de los servicios del POS.

El Sistema de Salud y la Seguridad Social en Salud

Es de recordar que la Ley 10 de 1990 no modificó el "sistema de seguridad social en salud". Fue este "olvido" condición esencial para el trámite de la ley, impuesto en su momento por el Ministerio del Trabajo, y que emergió como consecuencia del ambiente político del momento.

La Constitución política de 1991 estableció en su artículo 48 que la seguridad social es un derecho irrenunciable de todo ciudadano y a la letra dice: "La seguridad social es un servicio público de carácter obligatorio que se prestará bajo la dirección, coordinación y control del Estado, en sujeción a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad en los términos que establezca la ley.



Se garantiza a todos los habitantes el derecho irrenunciable a la seguridad social.

El Estado, con la participación de los particulares, ampliará progresivamente la cobertura de la seguridad social, que comprenderá la prestación de los servicios en la forma que determine la ley. La seguridad social podrá ser prestada por entidades públicas o privadas, de conformidad con la ley.

No se podrán destinar ni utilizar los recursos de las instituciones de la seguridad social para fines diferentes a ella.

La ley definirá los medios para que los recursos destinados a pensiones mantengan su poder adquisitivo constante".

El concepto de seguridad social está en sí vacío en la constitución y la Ley 100 de 1993(artículo 152), a su turno, define el contenido del sistema general de seguridad social en salud así: "Regular el servicio público esencial de salud y crear condiciones de acceso de toda la población al servicio

en todos los niveles de atención".

Es de observar que ha surgido un debate conceptual en el sentido de si la "seguridad social en salud" incluye al "sistema de salud" o viceversa. Al respecto la Ley 100 de 1993 demarca el límite del ámbito de sus competencias al precisar que: "Las competencias para prestación pública de los servicios de salud y la organización de la atención en salud no cobijados en la presente Ley se regirán por las disposiciones legales vigentes, en especial por la Ley

10 de 1990 y la Ley 60 de 1993".

De otra parte, se señala la vigencia de la Ley 9 de 1979, salvo por lo relativo a los medicamentos que deberán someterse a un nuevo régimen. En este punto la Ley 100 de 1993 (artículo 245) devuelve competencias al Ministerio de Salud para regular los precios de los medicamentos mediante la conformación de una Comisión con el Ministerio de Desarrollo.

Es de recordar que el "Sistema de Salud" fue definido por la Ley 10 de 1990 (Artículo 4) así: "forman parte del Sistema de Salud tanto el conjunto de entidades públicas y privadas directamente involucradas en la prestación del servicio público de salud, así como también, en lo pertinente, las entidades de otros sectores que inciden en los factores de riesgo para la salud, tales como los biológicos, ambientales y de comportamiento". Define, de otra parte, que el Sistema de Salud se rige en el nivel municipal, por las normas científico- técnico-administrativas que dicte el Ministerio de Salud y debe ser

dirigido por el funcionario que autónomamente determine el Concejo municipal, quien será designado por el alcalde como jefe de la administración.

La Ley 100 de 1993, por la cual se creó el "Sistema General de Seguridad Social en Salud", complementó en lo pertinente las competencias del Ministerio de Salud y de las entidades territoriales (artículos 173 a 176), asignó a las direcciones de salud de los entes territoriales la organización del sistema de subsidios a la seguridad social en salud, y autorizó, incluso, la creación de "Consejos Territoriales de Seguridad Social en Salud".

La ley 100 retomó, entonces, las competencias asignadas al municipio en la legislación anterior pero agregó competencias al nivel local para la gestión y expansión del Sistema General de Seguridad Social en Salud y, en forma muy específica, sobre lo que concierne al régimen subsidiado; también autoriza a los municipios y departamentos a conformar Consejos Territoriales de Seguridad Social y a ejercer las funciones de inspección y vigilancia sobre las entidades de seguridad social.

En este sentido puede decirse que la Ley 100 de 1993 amplía la órbita de competencias de las direcciones locales y seccionales de salud e integra a través de los Consejos Territoriales de Seguridad Social un conjunto de funciones que antes se manejaban por separado entre los denominados subsectores de la "seguridad social" y de "la asistencia pública".

Del subsidio a la oferta al subsidio a la demanda

Este marco normativo es importante, no solo por la distribución de competencias sino, también, por la creación de nuevos mecanismos y alternativas para el ejercicio de estas competencias y, específicamente, en lo rela-

cionado con las formas de financiar, asegurar y garantizar la prestación de servicios.

Es así como la Ley 10 de 1990 autoriza la prestación de los servicios de salud a través de entidades públicas descentralizadas, directas o indirectas, y mediante la contratación de servicios con entidades privadas con o sin ánimo de lucro y, particularmente, con organizaciones comunitarias.

La Ley 60 de 1993 precisó (artículo 2, numeral 2), que las acciones de salud podrían realizarse: "Directamente a través de sus dependencias o entidades descentralizadas ... ; o a través de contratos con entidades públicas, comunitarias o privadas". Como complemento (artículo 21) la misma ley autorizó el: "Pago de subsidios para el acceso de la población con necesidades básicas insatisfechas a la atención en salud", legitimando así la vinculación de los fondos locales, distritales y seccionales de salud al sistema subsidiado de la seguridad social en salud.

Como complemento, la Ley 100 de 1993 autoriza plenamente a las direcciones locales y seccionales de salud no sólo a otorgar subsidios a la demanda y, específicamente, autoriza la contratación con las entidades promotoras de salud y con las empresas solidarias de salud para manejar los subsidios otorgados al sistema de seguridad social.

Debe entenderse, entonces, que la legislación ha evolucionado en el sentido de que la puesta en práctica de la obligación de las entidades territoriales de financiar, asegurar y garantizar los servicios del POS se debe transformar de la modalidad "subsidios a la oferta" por la modalidad "subsidios a la demanda".

Los conflictos entre la Leyes 60 y 100 de 1993

En forma equivocada se ha dicho que la Ley 60 se opone a la Ley 100 porque la

primera fomenta exclusivamente los subsidios a la oferta y la segunda los subsidios a la demanda, sin embargo, tal afirmación es falsa pues la Ley 60 se cuidó de dejar abiertas las dos posibilidades, y la obligación de municipios y departamentos de "prestar" servicios se cambió por la obligación de "asegurar", "garantizar" y "financiar" los servicios, bien fuera por vía, de la oferta o la demanda.

Efectivamente la Ley 60 de 1993 deja a los municipios y departamentos la alternativa de prestar o no directamente los servicios y acentúa la función (artículos 2 y 3) de "realizar las acciones de fomento de la salud, prevención de la enfermedad, asegurar y financiar la prestación de servicios de tratamiento y rehabilitación del primer nivel de atención de la salud de la comunidad, directamente o a través de sus dependencias o entidades descentralizadas... o a través de contratos con entidades públicas, comunitarias o privadas".

Esta opción de no prestar algunos servicios de primer nivel en forma directa o mediante entidades públicas municipales queda mejor definida en la Ley 100 de 1993, en donde lo importante es que el Estado en sus diversos niveles se haga cargo de la salud pública, cumpliendo el programa de atención básica (art.165) y que subsidie el acceso de los pobres a las entidades públicas, privadas o comunitarias que garanticen o presten la atención del Plan Obligatorio de Salud -P.O.S.- (art.162) que, como se sabe, es sólo un programa de atención a las personas (consideradas en forma individual o familiar).

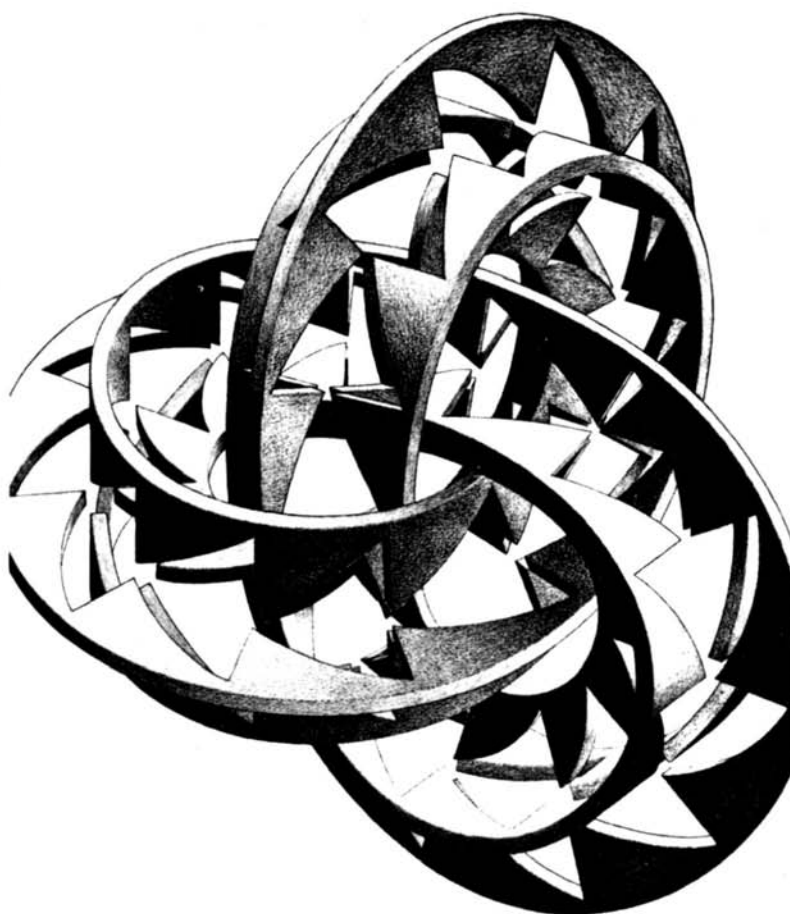
Otro de los conflictos señalados ha sido que la Ley 60 financia "niveles de atención" y que la Ley 100 financia "planes obligatorios". De la anterior diferencia se concluye en forma simplista que la Ley 60 financia instituciones y que la Ley 100 financia personas; sin embargo, tal debate es solo formal pues en la práctica la Ley 60

habilita también a municipios y a departamentos para la financiación de las personas con los subsidios a la demanda y puede entenderse que a los municipios les corresponde financiar los servicios del Plan Obligatorio de Salud que son identificables como de primer nivel (aproximadamente el 50% del POS) y al departamento los servicios de segundo y tercer nivel o sea el otro 50 % del POS, y ambos estarían complementados con los recursos del Fondo de Solidaridad y Garantía.

El verdadero debate se debe dar en el sentido de si la Ley 100 de 1993 va o no en contravía de la descentralización municipal al fomentar la constitución y presencia de las Empresas Promotoras de Salud que, en unos casos, tienen un carácter departamental, y en otros, totalmente extra-territorial.

Dentro del contexto de la Ley 100 de 1993 podría decirse que los "sistemas municipales de salud" tienen la opción y, quizás, la coacción para no municipalizar las plantas de personal y entidades de salud que hoy son de primer nivel y de carácter departamental; aún más, la creación de Empresas Promotoras de Salud Departamentales de tipo públicas pretendería obligar a los municipios a transferir sus recursos de salud a una entidad departamental y perder así el control local sobre ellos.

En contraposición a lo anterior la Ley 60 de 1993 obliga (artículo 13, literal c) a determinar "la infraestructura, instalaciones, equipos y el personal existente que será administrado, o



asumido por los municipios"; además, la Ley 60 (artículo 16, numeral 1. A) reafirma los requisitos establecidos en la Ley 10 de 1990 (artículo 37) que son condición para recibir y descentralizar el situado fiscal por parte de los municipios, lo cual implica transferir también las instituciones de primer nivel a los municipios o al menos la obligación de financiarlas.

Es evidente, entonces, que la Ley 100 de 1993 podría estar propiciando el manejo centralizado por parte de los departamentos del "situado fiscal" y de otros recursos financieros municipales quedando la incertidumbre, si se deben o no descentralizar recursos e instituciones hacia los municipios. Este es el verdadero punto de eventual conflicto entre la Ley 60 de 1993 y la Ley 100 de 1993 y debe tenerse en cuenta para su desenvolvimiento que desde el punto de vista legal prevalece la Ley

60 sobre la Ley 100, porque la Ley 60 tiene carácter de "Ley Orgánica" en los temas de competencias y recursos.

En los hechos la incertidumbre creada por la legislación y la lucha de los departamentos, a veces orquestados por los sindicatos del sector salud y el propio Ministerio, para mantener el "monopolio" sobre el sector público de la salud, ha generado tendencias en los municipios a desinteresarse por la salud y a desviar hasta el 50 % o más de los recursos que reciben para este efecto.

En resumen el proceso de municipalizar el manejo de la salud supone una mayor complejidad y una mayor responsabilidad para municipios y departamentos, y debido a la falta de regulaciones financieras más precisas y a la falta de voluntad política en el nivel nacional y seccional se ha visto retrasado el proceso.

Vacilaciones en la aplicación inicial de la Ley 10 de 1990

La Ley 10 de 1990 pretendió descentralizar todo el manejo de los recursos financieros (situado fiscal y, rentas cedidas) a los departamentos y, al menos, el 50 % de los recursos del situado fiscal a los municipios para que estos se hicieran cargo del primer nivel de atención en salud, sin embargo, la ley fue demasiado cautelosa con los peligros que entrañaba el bajo desarrollo institucional de estas entidades territoriales y en su artículo 37 señaló un conjunto de "requisitos" de

desarrollo institucional para poder hacer esta transferencia de recursos y competencias, pretendiendo con ello garantizar así el buen uso de los recursos y evitar su posible desvío.

Entre estos requisitos se señalaron:

1. Organizar y poner en funcionamiento una dirección local o seccional de salud.

2. Organizar el régimen de carrera administrativa y adoptar un manual de cargos.

3. Convertir los hospitales en entidades autónomas.

4. Contratar servicios con el sector privado.

5. Crear un Fondo Financiero del Sector Salud.

6. Afiliar los empleados a los fondos de cesantías y de seguridad social.

Durante los años 1991 a 1993 solo un departamento, un distrito y trece municipios cumplieron los requisitos establecidos y obtuvieron la certificación como entes descentralizados, así:

El departamento del Valle, el distrito de Santa Marta y los municipios de: Medellín, Rionegro, Itagüí y Bello en Antioquia, Manizales y Pensilvania en Caldas, Sincé y San Juan de Betulia en Sucre, Pasto e Ipiales en Nariño, Balboa en Risaralda, Bucaramanga en Santander, y Cali en el Valle.

Estos resultados, poco menos que decepcionantes, se explican por la falta de voluntad política del Ministerio de Salud, la consecuente falta de estímulos a los gobernantes locales y seccionales, y la no solución a los problemas financieros e institucionales que implicaba descentralizar.

Efectivamente, la presencia en el Ministerio de Salud de una fuerza política "nueva" causó un efecto regresivo en el proceso de descentralización pues la misma no estaba interesada en compartir "su poder" burocrático por efecto de la descentralización; de otra

parte, sus intereses coincidieron momentáneamente con los del gobierno central más interesado inicialmente en "privatizar" que en descentralizar y más interesado en descentralizar hacia los departamentos que hacia los municipios. De la misma corriente centralista han formado parte los intereses sindicales que por razones gremiales de poder y de previsión de riesgos laborales se han opuesto a la descentralización.

Dentro de este ambiente político adverso no se creó un responsable en el Ministerio encargado de la descentralización, los municipios y departamentos, por iniciativa propia y con muy poco apoyo, se dedicaron a cumplir "requisitos" en sus aspectos formales y no se solucionaron los dos problemas financieros centrales a saber: no se reglamentó la transferencia del situado fiscal hacia los municipios y no se instrumentó el pago del pasivo prestacional. Aún más, los municipios que cumplían formalmente los requisitos, no significaba con esto que tenían "desarrollo institucional" ni tampoco se les respetó el derecho a recibir el situado fiscal, por lo cual la "certificación perdió" toda la importancia que la ley le pretendió dar.

La Ley 60 de 1963 asume una estrategia dual: de un lado sigue exigiendo requisitos e, incluso, los incrementa para otorgar el manejo autónomo del situado fiscal pero, también, transfiere recursos automáticamente a los municipios (las participaciones para inversión social) exigiendo solamente su asignación a políticas y programas de salud.

En la estrategia de exigir requisitos, presumiendo ingenuamente que esto implica desarrollo técnico institucional, la Ley 60/de 1993 agrega a los seis de la Ley 10/90:

7. Crear un sistema de información.

8. Formular un plan de desarrollo sectorial.

9. Separar plantas de personal entre las secretarías de salud y las unidades de prestación de servicios.

Para los departamentos se exige además:

10. La adopción por parte de Asamblea Departamental de las reglas y procedimientos para la distribución del situado fiscal.

11. La adopción de un plan de descentralización.

Todos estos requisitos han sido sistematizados, desarrollados, y quizá complicados mediante el Decreto 1770 de 1993, el cual agregó además:

12. Organizar y acreditar una red de servicios con sus sistemas de referencia y contrarreferencia.

La multiplicación de "requisitos" para descentralizarse se ha interpretado por muchos analistas como un obstáculo creciente a la descentralización más que una garantía para un buen manejo técnico-institucional, más aún, cuando su cumplimiento es sobre todo de "papel" y no implica desarrollos organizacionales importantes.

No obstante los cuestionamientos anteriores la Ley 60/93 soluciona importantes problemas de la descentralización, genera estímulos para descentralizarse y, sobre todo, devuelve un papel protagónico a los departamentos frente a los municipios.

Entre los problemas solucionados está el pago del pasivo prestacional mediante la creación de un Fondo Nacional que pagará a las entidades territoriales una suma aún no determinada pero que podría superar los \$ 500 000 millones de pesos. De otra parte, asigna recursos de transferencia directa a los municipios que obvian el papeleo de la certificación y convierte a los municipios en socios "con plata" para efecto de la descentralización del denominado primer nivel de atención.

Entre los estímulos a la descentralización de los departamentos se destacan tres:

1. Se devuelve un papel de dirección, coordinación y mediación a los departamentos frente a los municipios y a la nación.

2. Se condiciona la cofinanciación del Fondo de Inversión Social -FIS- al avance efectivo de la descentralización en departamentos y municipios, y

3. Se condiciona el pago nacional de pasivo prestacional al cumplimiento de los requisitos para la descentralización.

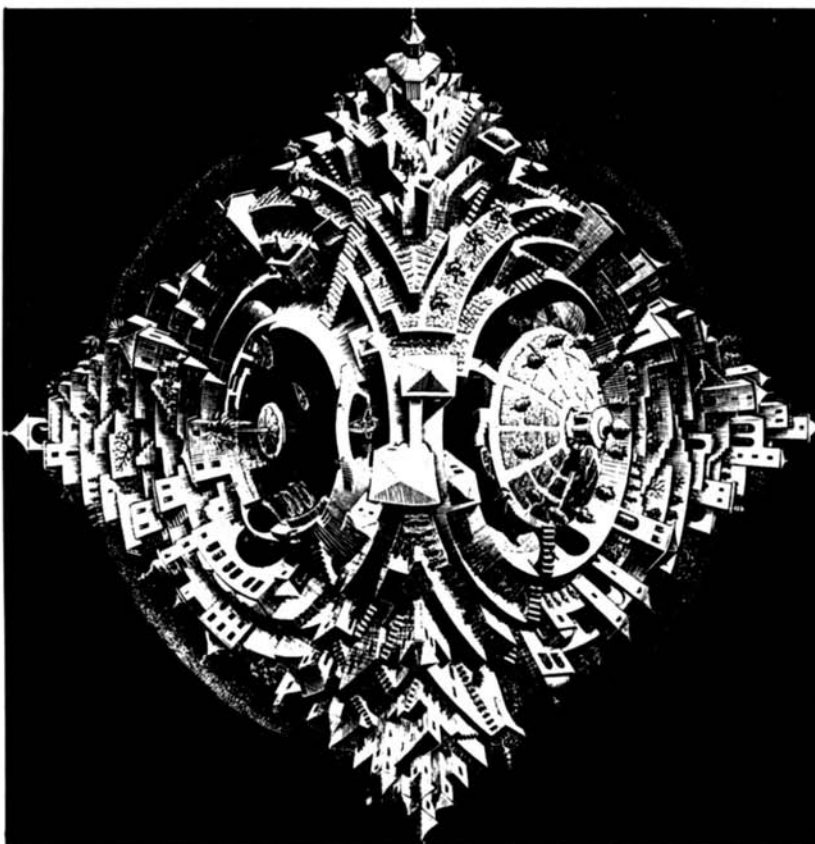
Avances importantes en la certificación de los departamentos

El efecto combinado de los estímulos y la solución de problemas ha producido un avance inusitado en la certificación de requisitos en los departamentos y distritos, mas no así en los municipios.

Efectivamente, dentro de este nuevo marco de referencia entre 1994 y 1995 obtuvieron certificación nueve departamentos y tres distritos: Los departamentos de Risaralda, Atlántico, Meta, Sucre, Huila, Guajira, Antioquia, Córdoba, San Andrés, y los distritos de Santafé de Bogotá, Cartagena, Barranquilla. De otra parte, cinco departamentos: Quindío, Santander, Tolima, Cesar, Caquetá han cumplido con más del 50 % de los requisitos y los otros departamentos restantes han cumplido entre uno y cinco requisitos entre los cuales se cuenta la conformación de sistemas seccionales de dirección de la salud y la creación de cuentas-fondo especiales, lo cual mostraría un importante éxito de la Ley 60 de 1993

si se tiene en cuenta que en solo dos años de los cuatro previstos en la ley como plazo de transición ha logrado el cumplimiento de más del 50 % de los requisitos como promedio nacional entre todos los departamentos.

No obstante, se presentan importantes problemas como ocurre con los costos producidos por la reubicación e indemnización de personal, el saneamiento de los pasivos laborales, la rehabilitación y modernización de la estructura asistencial y la asistencia técnica. Se constata desgaste por los múltiples esfuerzos de reestructuración y ajuste institucional y costos inherentes a la concertación y negociación con las asambleas departamentales. Estas dificultades, hacen que los entes territoriales en ocasiones, no presten interés en acreditarse dentro del proceso de descentralización, sumado todo esto a la reacción hostil de los sindicatos hacia la transferencia de responsabilidades de administración



de recursos humanos (Castañeda T. y otros, 1994. La Forgia G., Banco Mundial, 1994).

El camino alternativo a la certificación de los municipios

Desde 1993 a los municipios les ha ido muy bien con los recursos financieros que reciben para salud por Ley 60 pero les ha ido muy mal en materia de certificación de requisitos, pues solo ocho municipios lograron el certificado: San Martín (Meta), Juan de Acosta (Atlántico), Sabana Grande (Atlántico), Alcalá (Valle), Bara-

noa (Atlántico), Palmar de Varela (Atlántico), Buga (Valle), Buenaventura (Valle).

Esta desaceleración en el proceso de certificación se explica, en parte, porque ahora los municipios no la necesitan para poder descentralizarse y recibir las participaciones municipales para salud ya que las asignan y las aplican "automáticamente". No obstante, esto no significa que la certificación no sea útil si los departamentos cumplen con entregar a cambio el situado fiscal, lo cual no han hecho hasta ahora. Sin embargo, los municipios avanzan en la creación de secretarías locales de salud y en la generación de otras estructuras administrativas y técnicas con lo cual se demuestra que existe interés en cumplir requisitos, lo que ocurre es que ha surgido un nuevo escenario.

Efectivamente, el proceso de certificación, además de haberse complicado en extremo con la Ley 60/93, ahora el tal certificado debe ser expe-

dido por los departamentos y no por la nación, y los departamentos sienten que si lo otorgan al municipio este se "independiza" y si se transfiere el situado fiscal se pierde "el poder" clientelista de nombrar el personal. Un estudio sobre los municipios certificados enseña que solo las capitales de departamento han logrado conseguir una taja de situado fiscal a cambio de la certificación pero los municipios pequeños y medianos no logran sacarle nada de situado fiscal al departamento; y el departamento en el mejor de los casos se limita a pagar parte de la planta de personal sin entregar la jefatura real sobre esta. Vale decir que el departamento "descentraliza" pero bajo una modalidad que no le haga perder poder clientelista "central".

Para colmo de males la falta de orientación y asesoría a los municipios, unida a la voracidad departamental con apoyo de la nación, ha pretendido arrebatarle los recursos de salud a los municipios mediante un ingenioso engendro de la denominada "EPS transitoria", según la cual ahora las direcciones seccionales de salud dizque sustituyen al ISS y a las EPS. Algunos municipios en 1995 "mordieron el anzuelo", más por temor a líos con las contralorías y procuradurías; pero la gran mayoría ha preferido desviar los recursos de salud a otros fines prioritarios de política social, deportiva o cultural antes que enviarlos a los departamentos.

En resumen, el proceso de certificación municipal se ha desarrollado muy lentamente, encontrando que de los 1.050 municipios solo la han obtenido diez y nueve, y de ellos menos de la mitad después de la Ley 60/93.

Si bien hoy es constatable que el proceso de certificación sí se identifica con la descentralización, en el caso de los departamentos, no es así para los municipios, los cuales adquieren manejo autónomo de recursos y competencias en salud en forma automática con la Ley 60/93; tampoco es constatable que "certificación" implique desa-

rollo técnico y administrativo tal como parecía deducirse de la Ley 10/90.

Entre las causas de este atraso figura, en primer lugar, el aspecto político, ya que existe una falta de voluntad política por parte de los funcionarios que toman las decisiones en las entidades territoriales seccionales y municipales en lo cual coinciden estudios de Castañeda T, y otros, 1994, Ministerio de Salud, Dirección General de Descentralización y Desarrollo Territorial 1995, Wiesner E., 1995. Aún más, la Ley 60/93, pese a sus bondades innegables, al propiciar el protagonismo departamental y la Ley 100/93 al propiciar un manejo extraterritorial del POS han producido efectos recentralizadores y de reversión en la municipalización.

En otro ángulo se constata, igualmente, gran desconfianza del nivel seccional y local sobre las intenciones del gobierno central (La Forgia G., Banco Mundial, 1994).

A lo anterior se suma la inestabilidad de los directivos dentro de la organización territorial y a su falta de continuidad, lo cual entorpece el proceso descentralizador propiciando pérdida de liderazgo, visión y capacidad de gestión (Ministerio de Salud, Dirección General de Descentralización y Desarrollo Territorial, 1995.)

La desviación de recursos en la aplicación de la Ley 60 de 1993

En su artículo 21 la Ley 60 de 1993 establece que los municipios deben destinar el 25% de la participación en los ingresos corrientes de forzosa inversión al financiamiento de actividades como: pago de salarios y honorarios a médicos y demás personal técnico y profesional, pago de subsidios, acceso al sistema de seguridad social; estudios de pre-inversión e inversión en construcción, dotación y mantenimiento de infraestructura hospitalaria, entre otros.

Posteriormente, la Ley 100 de 1993 en su artículo 214 estableció que 15 puntos de la participación en salud se deben destinar al régimen subsidiado, lo cual corresponde al 60% de los recursos de inversión forzosa del sector.

Según se observa en un estudio del DNP publicado en mayo de 1995, los municipios con población superior a 500.000 habitantes fueron los únicos que, en promedio, cumplieron con el 25% establecido en la Ley 60, ya que todos ellos, por lo general, tenían un alto grado de descentralización. El resto de municipios estuvo muy por debajo del porcentaje, con una ejecución que osciló entre el 12.9% y el 17.1% del total de la participación de forzosa inversión.

Excepto en los municipios mayores de 500.000 habitantes, los recursos invertidos en este sector se orientaron prioritariamente al mantenimiento y desarrollo de la infraestructura de salud, en una proporción que osciló entre el 39% y el 60%.

Los municipios con población superior a los 500.000 habitantes concentraron la participación en el pago de personal técnico y profesional (75%) para complementar el situado fiscal y asegurar un flujo de caja estable para el financiamiento de los gastos de funcionamiento.

Finalmente, el otorgamiento de subsidios en todos los tamaños de municipios estuvo muy por debajo de lo establecido en la Ley 100 (60%), lo cual se explica, en gran medida, por la baja ejecución de los recursos de participación en el sector y su consecuente desviación.

Con los recursos invertidos en el sector salud durante 1994 se construyeron en los municipios estudiados 566 nuevas unidades de servicios, el 70% de ellas localizado en el sector rural. Se realizó mantenimiento a 991 instituciones de salud, el 63% de ellas ubicadas en el sector rural. Se pagó la

prestación de servicios de 3.860 profesionales de la salud, 81.6% de ellos ubicados en el sector urbano.

A pesar de las inversiones señaladas, el sector salud en los municipios es el que presenta mayor incumplimiento del porcentaje establecido en la Ley 60. El balance del año 1994 con respecto a los recursos ejecutados, muestra que más del 74% de los municipios estuvieron por debajo del 25% definido como límite mínimo de inversión del sector; incluso en los municipios con población entre 5.000 y 100.000 habitantes, este porcentaje de incumplimiento fue superior al 85.0%.

Según el DNP, "el principal factor que explicó el bajo cumplimiento del porcentaje de inversión fue la falta de claridad sobre la reglamentación de la Ley 100 de 1993, en cuanto al proceso de ejecución y acceso al régimen subsidiado de la salud que debió absorber como mínimo el 60% de la participación. Los municipios presupuestaron los recursos pero no los pudieron ejecutar, y otros ni siquiera los programaron, por desconocimiento de la norma, su escasa reglamentación y la falta de orientación en el uso de instrumentos para operacionalizar el subsidio como, por ejemplo, con el Sistema de Identificación de Beneficiarios -SISBEN-".

Posteriormente, en 1994 la Corte constitucional obligó a los municipios

a destinar el 100 % de los recursos de transferencia nacional, y no el 60%, como estaba previsto en la Ley 60/93 para inversión social, con lo cual los recursos para salud se vieron casi duplicados; adicionalmente se reglamentó mediante el Decreto 2491, el uso de los subsidios creando un mecanismo que pretendió obligar a los municipios a entregar sus recursos a los departamentos, denominados ahora "EPS Transitorias".

No obstante lo anterior, un informe de la Contraloría de Cundinamarca reportó que a salud solo se aplicó el 12 % de los recursos de participación en 1995, lo cual indicaría que la política diseñada por el Ministerio, no solo mantuvo sino que incrementó el desvío de recursos de salud hacia otros municipios; tales situaciones fueron verificadas en una muestra de quince municipios visitados por la Superintendencia Nacional de Salud en diciembre de 1995.

De todas maneras, el aspecto principal y permanente que determina los desvíos de recursos sigue siendo el que señala el DNP para 1994 del cual dice "está relacionado con el proceso de municipalización de la responsabilidad en el manejo de la infraestructura y administración de los servicios del primer nivel. De acuerdo con las encuestas realizadas por este organismo, cerca del 95% de los municipios de la

muestra no ha asumido aún la prestación del servicio en las condiciones de la Ley 60 de 1993, por ello buena parte de los gastos de funcionamiento, especialmente el pago de personal médico y paramédico, fue realizado por el nivel nacional y departamental a través de los Servicios Seccionales de Salud".

Conclusión

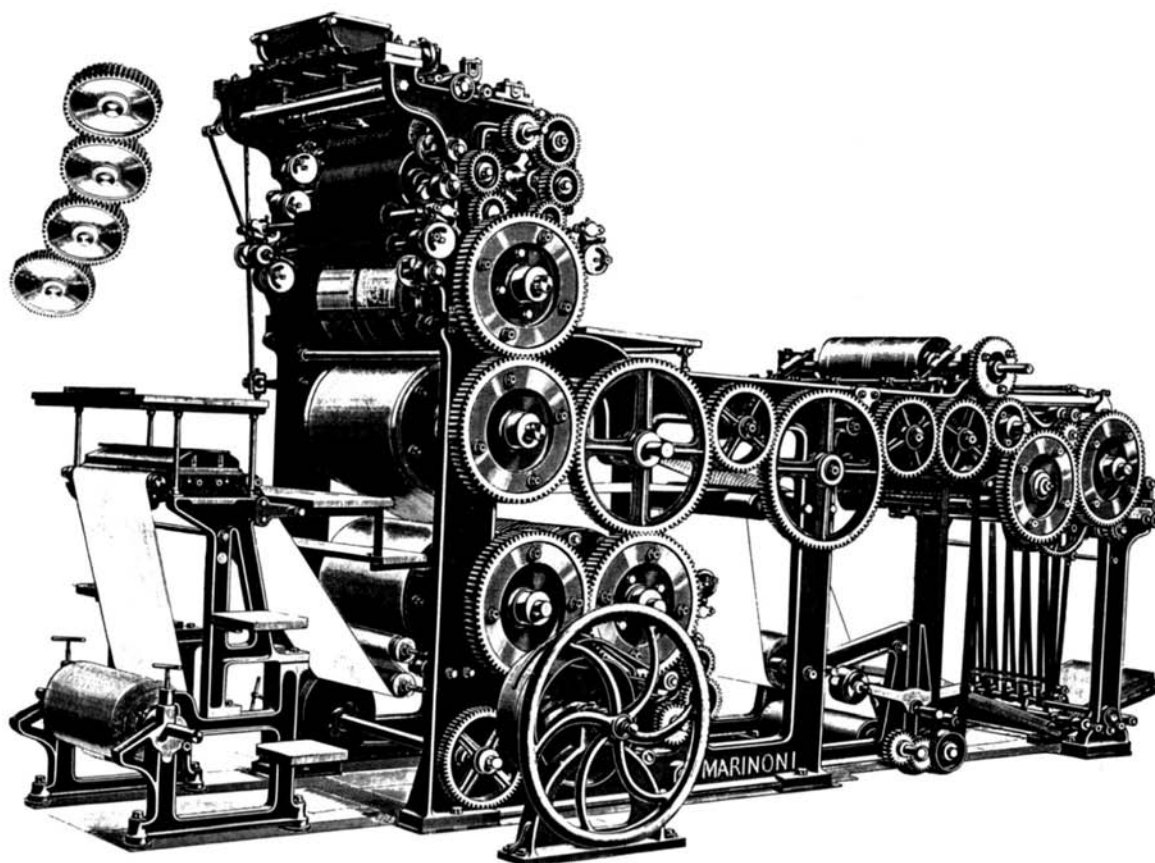
La descentralización en salud ha ido avanzando, aunque a paso lento y con ajustes sucesivos, pero lo más grave de todo es que a los errores del ministerio, a las pretensiones monopólicas de los departamentos y a los desvíos de recursos en los municipios se suma ahora el anuncio del Ministerio de Hacienda, apoyado en las recomendaciones de la comisión del gasto, de "desacelerar las transferencias" lo cual equivale a recortar los recursos de los departamentos y, sobre todo, de los municipios y en ellos seguramente se buscará recortar el renglón de menor ejecución que es precisamente el de salud. De ocurrir tal cosa la meta de la Ley 100/93 de ofrecer salud para todos en el año 2001 se convierte en simple fantasía y en la realidad se produciría un retroceso importante en la política social.



Fernando Calderón G.
Asesor en Desarrollo Humano,
Programa de las Naciones Unidas para el
Desarrollo (PNUD), Bolivia

Gobernabilidad, competitividad e integración social*

Fernando Calderón G.



En este artículo se busca fundamentar un enfoque que integre la gobernabilidad política, la competitividad económica y la integración social como variables independientes. Para ello se examinan las posibilidades de que la sociedad latinoamericana logre, a la vez, acrecentar su capacidad de autogobierno democrático, mejorar su competitividad económica y enfrentar los principales problemas de exclu-

sión social y pobreza ya que, de no hacerlo, la región tendrá más dificultad para estar presente en el concierto de naciones democráticas y modernas. Para analizar la evolución de tales variables con una visión sistémica se pasa revista separadamente a cada una de ellas y luego se intenta construir un esquema interactivo de sus relaciones recíprocas, teniendo en cuenta las condiciones económicas y culturales para el crecimiento de la productividad y la

necesidad de una matriz social y política que dé sentido al conjunto de varia-

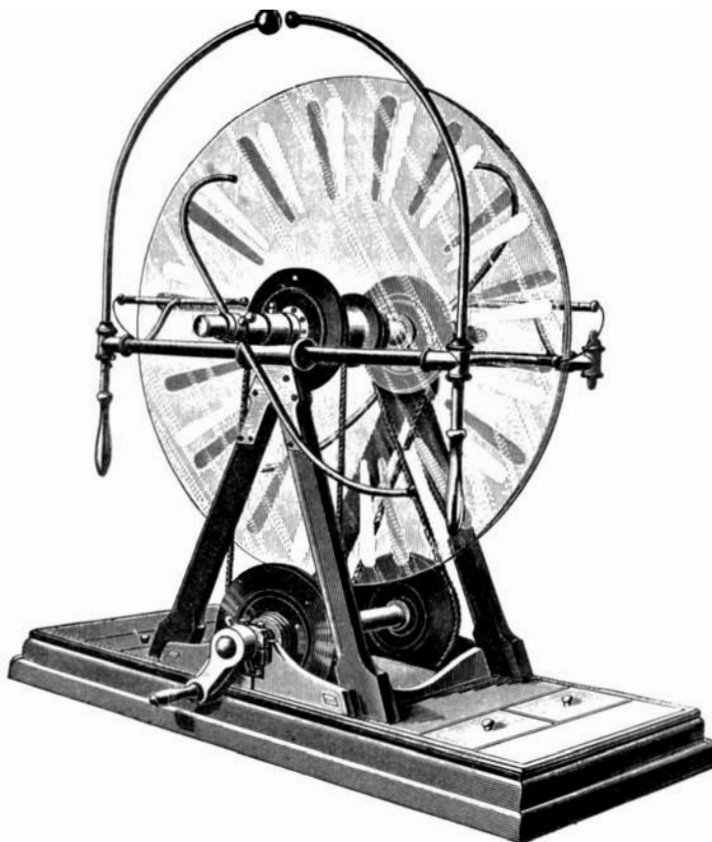
* El presente artículo es parte de un estudio en curso sobre gobernabilidad, competitividad e integración social en Bolivia, que realizan CERES-CEDLA en el marco de un estudio comparativo a nivel regional sobre "Estrategias de gobernabilidad en la crisis" impulsado por el programa CLACSO-UNESCO. El autor agradece a Gerardo Brethin y Antonio Vigilante por sus comentarios.

bles. Este análisis muestra la emergencia de una nueva lógica del conflicto, que ya no se da entre el Estado y los distintos actores sociales y políticos sino respecto a la dirección cultural de la gobernabilidad, la competitividad y la integración social: ya no está en tela de juicio la necesidad de la concurrencia simultánea de los factores del desarrollo sino sus posibles orientaciones y sesgos políticos y culturales. Se concluye, por último, que para encauzar este nuevo tipo de conflictos se requiere, tanto un consenso previo respecto de algunos metavalores que permita a las partes negociar y confrontar argumentos en un lenguaje común, como una reforma política que incluya un sistema claro y eficiente de sanciones para las partes que no respeten los términos convenidos.

I. Una hipótesis experimental

América Latina, en su multiplicidad de experiencias, parece estar viviendo el fin de una coyuntura de ajuste económico con resultados más bien inciertos, pues nadie está seguro de que las políticas antiinflacionarias y los procesos de ajuste fiscal llevados a cabo constituyan una garantía de reconversión económica, equidad social y consolidación democrática.

Por el contrario, si bien se logran importantes avances en el plano de la estabilidad económica e, incluso, en los niveles de exportación, los resultados en los ámbitos sociales y políticos dejan mucho qué desear, ya que los procesos de inflación y ajuste significaron mayor inequidad social y altos costos políticos en la construcción de la democracia.



Para el análisis de estos procesos parece pertinente buscar un enfoque integral e interdependiente de ellos, pues una visión meramente economicista, politicista o sociologista implica fuertes limitaciones para comprender la coyuntura vivida y, más aún, para proponer opciones con miras al nuevo período que le tocará vivir a la región. Respetando las particularidades disciplinarias se intentará realizar aquí un análisis conceptual de las tres variables interdependientes señaladas, las que son importantes para comprender el desarrollo latinoamericano: la gobernabilidad, la competitividad y la integración social.

Para extraer lo positivo de las particulares experiencias nacionales es importante conocer las distintas situaciones límite que han vivido y viven los países de la región: por ejemplo, los efectos políticos y económicos perversos que sufrió Venezuela como resultado de políticas sociales fracasadas, o la combinación de complejos factores económicos que en México

afectan la estabilidad económica y agudizan los procesos de exclusión social y política: o, incluso, el riesgo de que en Chile los avances económicos se vean perjudicados por los conflictos éticos y políticos no resueltos por el proceso chileno de transición. Es, pues, en este marco que se formulan las siguientes reflexiones conceptuales, a partir de la experiencia de Bolivia.

¿Es posible que, dadas las tendencias políticas y socioeconómicas actuales, la sociedad latinoamericana acreciente su capacidad de autogobierno democrático, eleve considerablemente su competitividad económica y enfrente, de verdad, los principales problemas de exclusión social y pobreza? O ¿seguirán las sociedades latinoamericanas cumpliendo la profecía "sisífrica" que, en sus momentos de angustia, no dejaba dormir a Bolívar?

Varios estudios, a nivel nacional y regional, muestran que se ha avanzado en algunos aspectos de la gobernabilidad política, un poco, también, en materia de competitividad y, casi nada, en aspectos de la integración social vinculados al mejoramiento sustantivo de algunos indicadores básicos de desarrollo social y, sobre todo, a la creación de un sistema de actores sociales autónomos con capacidad de negociar e influir en la dinámica de la competitividad y la democratización. Si esta situación persiste, América Latina no podrá estar presente en el mundo moderno.

Según la hipótesis que orienta este análisis, para comprender la evolución de estas variables no basta con cierta racionalidad particularista, es imprescindible aplicar una lógica sinérgica y sistémica a la interacción

de ellas. Esto no significa que todo se tenga que hacer de una sola vez, por el contrario, el enfoque sistémico supone una estrategia, con etapas, procesos, límites y evaluaciones críticas. Toda acción en alguno de los ámbitos señalados tiende a afectar a los otros de manera positiva, negativa o ambigua, de modo que la estrategia también supone cálculos, riesgos y decisiones.

En este artículo se hace un examen conceptual de la gobernabilidad, la competitividad y la integración social, y luego se intenta construir una especie de "modelo interactivo", buscando las posibles relaciones entre estas variables, para plantear, por último, de manera preliminar la emergencia de una nueva lógica del conflicto e insinuar la necesidad de una reforma política en la región.

II. Política y gobernabilidad

Las sociedades contemporáneas enfrentan una hiperaceleración del tiempo político. En estas circunstancias se requiere una aproximación política que reduzca la incertidumbre y busque lo deseable en función de lo posible, pero basándose en valores que vinculen de manera fecunda la democracia, la reestructuración económica y la integración social.

Es fundamental, por tanto, llegar a un nuevo enfoque de lo posible, considerando las posibilidades de estructuración, elaboración y sincronización del tiempo de la política. La búsqueda de lo mejor posible en todos los planos de la vida económica y social es un trabajo con el tiempo político. Incluye, por ejemplo, superar la pesada carga de la cultura política latinoamericana, que confunde lo urgente con lo necesario, el corto plazo con un futuro infinito.

En esta perspectiva la política podría entenderse como un sistema de relaciones que buscaría reducir la incertidumbre y mediar entre intereses contrapuestos mediante un sistema de decisiones y autoridad adecuadamen-

te instrumentado y democrático. Desde luego, se trata de valores contruidos en oposición a un nuevo poder tecnocrático, consumista e impersonal, sobre todo en medio de tendencias a la crisis de los sistemas de representación y acción política. En este ámbito, para que el "gobierno de la política" sea efectivo y legítimo es necesario que la sociedad, en sus distintos ámbitos y niveles, conozca sus opciones y las consecuencias de determinadas acciones políticas, sociales o económicas y, sobre todo, que pueda decidir si tales consecuencias son deseables o no. Al respecto hemos supuesto que la búsqueda de la socialización y transparencia de la política, no sólo introducirá elementos racionalizadores y críticos en la política, la economía y la sociedad sino, también, que fortalecerá la responsabilidad social y ética de la política.

En el centro de tales dinámicas se halla el tema de la gobernabilidad. Esta no es solo un recurso para reducir las tendencias duras de la incertidumbre sino, también, un impulso para pensar, inventar, ponderar y descubrir lo que es posible, probable y preferible; es una fuerza de lo político que trabaja con el realismo pero que, no sólo exige capacidad de adaptación a la realidad, sino que debe ser tomada en cuenta para cambiar esa realidad con arreglo a valores de libertad y equidad.

La gobernabilidad, en este sentido, está referida a la capacidad política de una sociedad y debe ser vista como una construcción de la política, construcción que supone un conjunto de acciones asociadas a la formación de un sistema de las relaciones políticas que implican poder, mando y autoridad. La cuestión reside en la forma en que los actores se paran frente al sistema político. Pero si bien la gobernabilidad, en general, está referida a la construcción de un orden, la gobernabilidad democrática está referida a la construcción de un orden institucional, plural, conflictivo y abierto.

El concepto de gobernabilidad no es un concepto teórico desarrollado: más bien ha servido para describir situaciones y coyunturas muy precisas. En la ciencia política estadounidense la gobernabilidad ha sido utilizada principalmente en su acepción más restringida de calidad de la gestión de gobierno. En sus orígenes, en los años de la posguerra, el concepto estuvo asociado a la inestabilidad económica¹.

Posteriormente Crozier, Huntington y Watanaki (1975), desarrollaron el concepto en relación con la crisis de la política. Para ellos la participación política ha generado una disgregación de intereses y un exceso de demandas que el sistema político no es capaz de procesar; en este sentido, la gobernabilidad sería la capacidad de procesar tales conflictos. Estos autores, sin embargo, no analizan si esa extensión de conflictos no procesables es resultado de la propia expansión del desarrollo capitalista.

Desde el lado de la sociología crítica, Claus Offe (1982), ve la gobernabilidad como un límite de la dinámica capitalista respecto de la integración social: los procesos de acumulación sin regulación política producen ingobernabilidad, y en el régimen capitalista existiría una tendencia inercial hacia la ingobernabilidad.

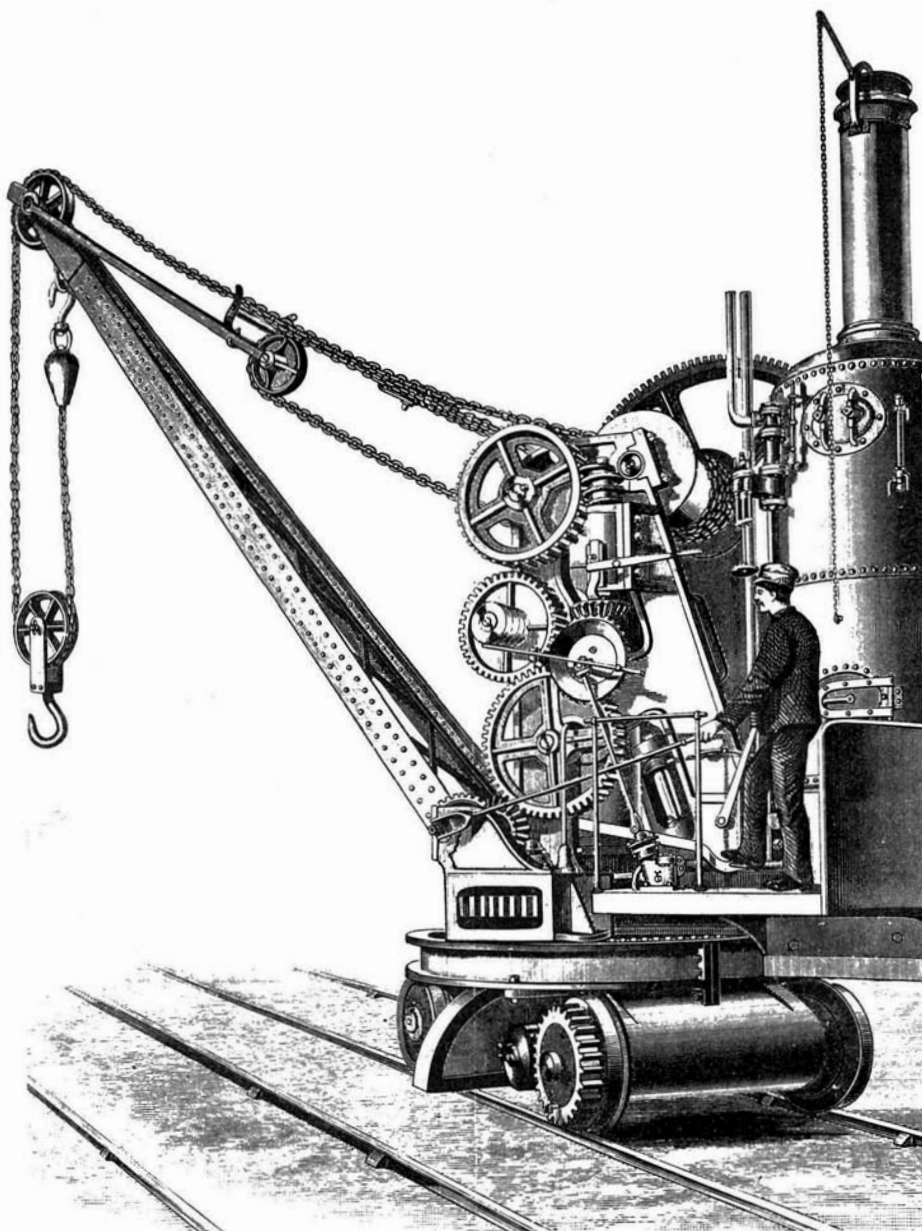
En América Latina el concepto de gobernabilidad tiene una trayectoria menos elaborada y diversa y muy a menudo confundida con la noción de estabilidad política. Sin embargo, ha habido algunos avances. Por ejemplo, un proyecto del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO) sobre estrategias de gobernabilidad en la crisis contrasta esta con la ingober-

¹ Por ejemplo, véase Denis (s/f). En su célebre Diccionario de ciencia política, Norberto Bobbio (1987) entiende la gobernabilidad como el resultado de negociaciones entre liberales y demócratas.

nabilidad. Esta última se podría producir, de una parte, por el comportamiento errático de actores económicos empresariales que pueden "romper" los umbrales mínimos del funcionamiento económico o de la denominada gobernabilidad sistémica y, de otra parte, por una mayor desintegración y exclusión sociales en los sectores populares urbanos. Más recientemente, Mario dos Santos y Marcela Natalichio (1993) esclarecen una cierta visión ambigua de la gobernabilidad, afirmando: "Buen gobierno (governance) quiere decir buen desempeño gubernamental en el sentido de sensibilidad frente a las demandas y eficiencia administrativa y gerencial. También transparencia y accountability (responsabilidad ante la sociedad por los actos del gobierno); en cambio, gobernabilidad es una situación de los sistemas complejos que supone la autorreproducción del sistema".

Con un enfoque más centrado en los temas del desarrollo, en sus informes sobre desarrollo humano el PNUD reclama como condición para realizarlo un pacto o compromiso político directamente asociado a una mayor participación popular descentralizada ("governamiento"). En un informe reciente sobre gobernabilidad en América Latina un grupo de analistas, patrocinado por dicha institución, afirma que "la gobernabilidad democrática precisa la construcción paciente y progresiva de acuerdos mínimos, el esfuerzo para volver más convergentes los intereses, la creatividad para subordinar lo que divide a lo que une. En suma, reside en una adecuada organización de la política y de la participación" (PNUD, 1993 y 1994b).

El Banco Mundial también ha difundido este debate: por ejemplo, Edgardo Boeninger ha vinculado la gobernabilidad con la capacidad de los gobiernos para ejercer autoridad, resolver problemas e implementar políticas lo que, además, implicaría un fortalecimiento institucional público y privado (Banco Mundial, 1991).



Angel Flisfisch (1989), en una visión más teórica, ha relacionado la gobernabilidad con un nuevo tipo de enfoque de la dinámica del desarrollo económico, esto último, fuertemente influido por la noción de "estrategia de navegación contra el viento", de Albert Hirschman. También se han realizado en la región algunos estudios políticos que vinculan la temática electoral con la gobernabilidad (Trinidad, 1991).

En Bolivia, René Mayorga (1992), ha compilado un texto sobre gober-

nabilidad centrado en los problemas del régimen democrático². La vicepresidencia de la República, con la colaboración del PNUD, ha elaborado un programa de gobernabilidad centrado, tanto en aspectos de buen gobierno, como de gobernabilidad pro-

² Véase análisis detallado de la reforma política y la reestructuración económica latinoamericanas de Calderón y Dos Santos, 1995.

piamente tal. Posiblemente éste es uno de los proyectos más novedosos surgidos en la región para modernizar y legitimar el Estado.

Reconociendo la importancia de la conceptualización de la gobernabilidad y de los avances y problemas que ella implica planteamos aquí que la noción de gobernabilidad está asociada a una capacidad mínima de gestión eficaz y eficiente y de autoridad que necesitaría tener el poder ejecutivo frente a los otros poderes del Estado y a la sociedad misma. En un sentido más amplio, la gobernabilidad supone, además, la calidad democrática del gobierno, por el logro de cierto consenso societal en la formulación de políticas y la resolución de problemas con miras a avanzar significativamente en el desarrollo económico y la integración social; en esencia, de lo que se trata es de elevar la calidad del gobierno mediante el incremento de la capacidad de autogobierno de la propia sociedad.

III. Ethos empresarial y competitividad

La competitividad a la que nos referimos aquí es, en principio, la que Fernando Fajnzylber (1983), denominó "competitividad auténtica". Según este autor, para lograrla sería esencial reforzar la capacidad interna de creación industrial asociada con una participación creciente de los agentes de la producción y del conocimiento: en definitiva, se trataría de crear un núcleo endógeno de crecimiento tecnológico. Más adelante, la CEPAL desarrolló y profundizó estos conceptos (CEPAL, 1990, 1992a y b, 1994 a y b). Este enfoque de la competitividad, sin embargo, tiene una limitación: falta en él el análisis de elementos estatales, políticos e históricos de gobernabilidad y consenso, además del de las dinámicas culturales. En realidad, la noción de conflicto y comunicación entre los actores y la de ethos empresarial, que son los aspectos decisivos de la competitividad y de la construcción de

un núcleo endógeno de desarrollo, están ausentes o reciben un tratamiento por ahora restringido en el renovado pensamiento cepalino.

En América Latina existe una especie de cultura autorreferida que provoca el desencuentro y la incomunicación entre los distintos actores sociales así como, también, una fuerte indiferenciación de roles, propia de los sistemas patrimonialistas corporativos que han limitado históricamente las posibilidades de desarrollo de un ethos empresarial expansivo y de una competitividad auténtica. La misma lógica del conflicto social ha sido históricamente distorsionada y reducida a un conflicto entre el Estado y el trabajo y no a un sistema de relaciones sociales y acciones colectivas diversas y complejas (Calderón y Dos Santos, 1995).

Como lo ha señalado la CEPAL, lo que se necesita es lograr un crecimiento económico basado en una lógica endógena que promueva la incorporación de tecnología y el uso renovable de los recursos humanos y no en el abuso de la fuerza de trabajo y en la explotación indiscriminada de los recursos naturales. No obstante, yendo más allá de una lógica estrictamente económica, la competitividad también depende de la capacidad de gestión empresarial, tanto para el funcionamiento racional moderno de una empresa a nivel nacional, como para el desarrollo de estrategias de globalización a nivel internacional³.

Michel Porter (1991, p.543 y ss.) con una perspectiva funcionalista y a partir de la empresa ha descrito la competitividad como un proceso dinámico en el cual la innovación es una constante significativa para la elaboración de nuevos productos, nuevos tipos de mercado y nuevos procesos de producción.

Este proceso implica, además, la conjugación de una serie de subsistemas vinculados a fuerzas y objetivos nacionales, instrumentos gubernamentales, ambientes competitivos, decisiones estratégicas, aprendizaje constante y, sobre todo, capacidad produc-

tiva y de apoyo a nivel nacional. Y, por ende, la búsqueda de ventajas competitivas. Tales ventajas competitivas suponen un conjunto de condiciones que permitirán a una nación desarrollarse sobre la base de sus factores productivos, mediante motivaciones positivas conjuntas en las relaciones obrero-patronales, competencia interna, incremento de calidad de la demanda y capacidad para crear nuevas empresas. En definitiva, en el enfoque de Porter, la competitividad parece descansar en la calidad del comportamiento socio-empresarial de una sociedad. Quizás la crítica más sustantiva a tal visión es el carácter evolucionista y teleológico típico de este tipo de pensamiento, que ve el conflicto y la historicidad sólo como anomalías.

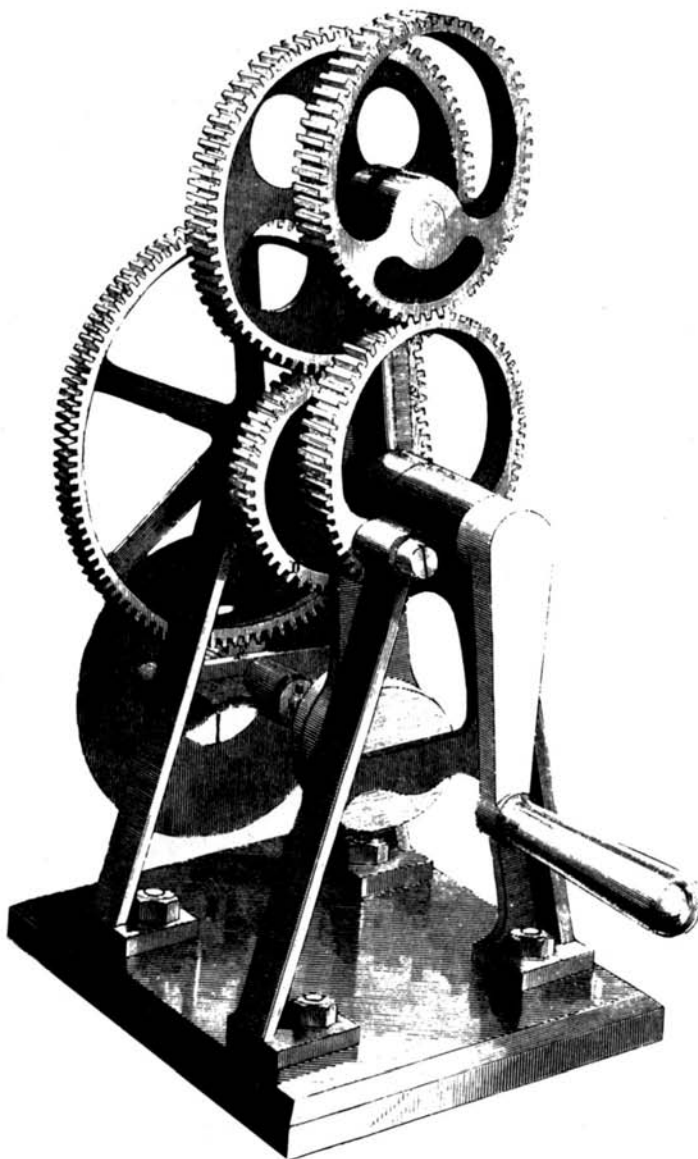
En todo caso, de lo que se trata aquí es de asumir una lógica más amplia, en la que la cuestión fundamental no sea saber si la economía funciona a partir de una dinámica estatal o una privada, sino saber si existe una dinámica empresarial que abarque el conjunto de la sociedad; es decir, si existe un sistema de relaciones entre los distintos actores e instituciones que, sobre la base de argumentos y acciones racionales y con el riesgo y la flexibilidad naturales del mundo moderno, tenga metas compartidas y negociadas, lo que es tan válido para una empresa como para un

³ Investigaciones recientes parecen demostrar la importancia de una cierta relación positiva investigación-desarrollo (ID) entre los países industrializados y los países en desarrollo. «Los resultados sugieren que mayor será la productividad total de los factores de un país en desarrollo cuanto sea mayor la masa de capital de ID de sus contrapartes comerciales -que se utiliza como sustituto de la masa de conocimientos incorporada en la composición del comercio del país-, cuanto más abierto esté el comercio extranjero con países industriales y cuanto más capacitada esté su fuerza de trabajo» (FMI, 1995, p.55). En este sentido parecería importante explorar el grado de beneficio marginal que puede producirse en un núcleo endógeno por efectos de la ID extranjera.

partido político. En esta lógica no es posible una competitividad auténtica a nivel nacional si conviven empresas modernas con partidos tradicionales.

Fajnzylber comenzó a hacer explícita esta lógica al señalar: "La inserción internacional implica un cambio institucional de gran envergadura, a nivel de empresa, a nivel de las relaciones entre empresarios y trabajadores, entre el gobierno y los empresarios, entre el gobierno y los trabajadores, los gobiernos regionales, a nivel del sistema político, a nivel de las relaciones de convivencia. Por consiguiente abrir una economía es mucho más que bajar aranceles. Es introducirse a una nueva forma de funcionar económica, social y políticamente"⁴.

Sin embargo, es fundamental reforzar este tipo de pensamiento en una lógica globalizada. Manuel Castells, luego de múltiples estudios, concluye que emerge una nueva división internacional del trabajo determinada por la mayor competitividad de las empresas, en la cual estas y los Estados, si no quieren perecer, tienden a operar en un horizonte internacional de mercados y de insumos. En este proceso la competitividad y, por ende, la tecnología, especialmente de información, determinaría los niveles y modos de vida de la población, la popularidad de los gobiernos y la gobernabilidad de las sociedades. Estaría surgiendo un dinamismo societal basado en el papel estratégico del conocimiento, el aumento de la flexibilidad del sistema y el paso de grandes empresas centralizadas a redes descentralizadas compuestas por múltiples formas y tamaños de organización. Estas redes cons-



tituirán la forma organizacional emergente en el nuevo orden mundial. Para Castells, las sociedades estarían fundamentalmente constituidas por flujos de información entre redes de organizaciones e instituciones. Así, el proceso de transición histórica hacia la economía informacional estaría dominado por la existencia de una economía global y redes de información mundial y, por otra parte, de sociedades civiles nacionalistas, de culturas comunitaristas y de Estados cada vez más prescindibles (Castells, 1988, 1989 y 1995).

Es fundamental, entonces, la generalización de un amplio ethos empresarial que disminuya la lógica consu-

mista, rentista y de prebendas de los empresarios y de buena parte de las sociedades latinoamericanas, en virtud de una ética de responsabilidades modernas vinculadas a la expansión productiva, el mejoramiento de la calidad nacional de la demanda y una austeridad cotidiana coherente con las características sociales, productivas y culturales de estos países. Con lo dicho no se pretende imponer un comportamiento productivista ni distribucionista sino convencer de que el desarrollo de una competitividad auténtica favorecerá más sólidamente los intereses particulares y generales, en su conjunto. En definitiva, aquí se argumenta que una expansión productiva fuertemente vinculada al mercado externo sólo puede descansar en un amplio sentido de cohesión y participación nacional. Es curioso comprobar que, a menudo, mientras más pobre es un país, más dispendiosas y consumistas son sus élites sociales y políticas.

IV. Sociedad e integración social

La integración social es uno de los conceptos más clásicos y ricos de la sociología. Se originó a fines del siglo pasado como consecuencia de las "anomalías" o distorsiones, sin mecanismos de control social, que llegó a producir en la sociedad tradicional o comunitaria el proceso de industrialización.

⁴ Citado por Lahera, Ottone y Rosales, 1995

La sociología indagó por las condiciones en que se reproducen y crean el orden y la unidad societal. Las distintas corrientes sociológicas respondieron según sus propios condicionamientos históricos. Para los europeos los patrones de integración social estaban vinculados a los procesos de institucionalización de los conflictos y al desarrollo de nuevas formas de solidaridad orgánica; para los estadounidenses, al poder de las instituciones políticas y judiciales y a la fuerza integrativa de una migración colonizadora; para la Unión Soviética, a la ideología política y participativa de la revolución de octubre y del partido comunista. Para los latinoamericanos, sobre todo en el período de la posguerra, el papel articulador e integrador de la hacienda y a la persistencia de un patrón intrasocietal patrimonialista y de clientela. Más adelante, el populismo o los regímenes nacional-populares fueron las formas de organización de la integración social.

Claro está que estos diversos patrones de regulación social involucraban la acción de agentes de control social para la mantención de modos específicos de dominación, expresados en espacios institucionales y normativos muy concretos. Pero también reproducían formas de relación social y lazos sociales diversos. Por lo demás, cualquier forma de integración supone relaciones sociales diferenciadas, conflictivas y jerárquicas. En todo caso, en buena parte de tales patrones predominaba una sensación de autorreproducción del control social.

- La noción del conflicto interno y su evolución fue periférica. Sólo más adelante la sociología crítica empezó a demostrar la persistencia de una crisis entre la evolución de las nuevas diná-

micas productivas y de consumo y la integración social. Alain Touraine (1973, pp.113 y 192) ha hecho hincapié en la idea de un cambio en el tipo de dominación, por el cual las relaciones tenderían a dejar de basarse en la explotación del trabajo, haciéndolo más bien en la manipulación de la demanda, el deterioro de las condiciones de vida, y el acaparamiento de los recursos y de la capacidad de decisión; con esto cambiaría la lógica de la

ámbitos de la integración social, la reproducción cultural y la socialización. Quizás, precisamente por eso, los problemas más significativos de la sociedad contemporánea se refieren a la calidad de vida.

Un estudio reciente del PNUD señala que en los últimos cinco años más del 70% de los conflictos se desarrolló al interior de los países, produciendo, en general, un mayor deterioro de la cotidianidad en los distintos planos de

la vida social. Tal informe menciona, también, que tiende a disminuir la importancia de los conflictos entre países; asimismo, afirma que el debilitamiento de la trama social constituye un problema central para todos los países ricos y pobres del mundo, aunque tal debilitamiento adopta formas y niveles distintos según el tipo de sociedad de que se trate (PNUD, 1994a).

En un nivel teórico, Jürgen Habermas (1973) piensa que la crisis está asociada a experiencias de cambio en las estructuras del patrimonio sistémico de una sociedad y a la percepción de que se amenaza su identidad; en otras palabras, que una sociedad está en crisis de integración cuando las nuevas generaciones ya no se reconocen en un orden normativo que antes tuvo carácter constitutivo. Además, señala que es importante averiguar en qué

momento se producen problemas de autogobierno, pues ahí se conecta la integración social con la sistémica. Para Habermas, la integración social está referida a sistemas de instituciones "en que se socializan sujetos hablantes y actuantes; los sistemas de sociedad aparecen aquí con el aspecto de un mundo -de- vida, estructurado por medio de símbolos", mientras que la integración sistémica se refiere a rendimientos de autogobierno específicos de un sistema autorregulado (Habermas, 1973).



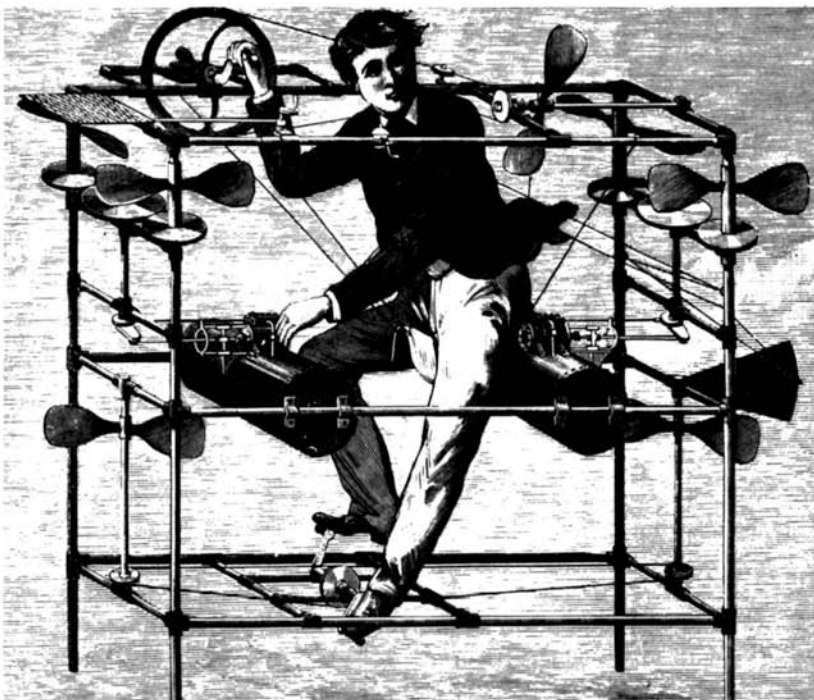
protesta y de la integración social misma.

Los conflictos derivados de cambios en la sociedad -como el proceso de reestructuración y el incremento de la competitividad, la hiperaceleración del tiempo político, los procesos consiguientes de concentración de decisiones y la emergencia de nuevos tipos de protesta (por lo demás, no tan ajenos a América Latina) ante temas éticos, de consumo, etnicoculturales, de género, religiosos, localistas y otros-, están surgiendo, como nunca, en los

En las actuales condiciones socio históricas de América Latina es posible adecuar la noción de integración social a la capacidad de una sociedad de construir una ciudadanía activa, eliminar las barreras de discriminación en el mercado y difundir una cultura de solidaridad.

La ciudadanía, si bien es individual, supone una cierta pertenencia comunitaria mediante la cual el individuo se va desarrollando y autodeterminando. El individuo es parte de una colectividad política nacional en la cual recrea su identidad en el ámbito de las instituciones políticas reconocidas. La ciudadanía también está directamente asociada a la equidad social y, por ende, al derecho de igualdad de oportunidades, que en las circunstancias históricas actuales supone una socialización creciente del conocimiento científico y tecnológico. En estas condiciones, la ciudadanía está vinculada al autogobierno de la sociedad, con un ejercicio político electivo y delegativo en el cual las diferentes clases y grupos culturales o regionales necesariamente tienen que asumirse como ciudadanos para que la democracia realmente funcione. Esta última supone el reconocimiento de los derechos del "otro", diferente de uno mismo, sea éste individuo o grupo y también supone una autonomía de los actores respecto del Estado.

El mercado refleja una relación social que implica igualdad de oportunidades de trabajo y de producción que hace funcionales los procesos de competencia y de movilidad social. No implica la persistencia de mecanismos de discriminación que limitan la capacidad integradora del mercado para construir, tanto una demanda



societal idónea como una estructura de la oferta que no sea distorsionada ni poco competitiva. Los mecanismos de movilidad social tienen que organizarse en función de las capacidades, esfuerzos e igualdad de oportunidades para competir en los mercados, y contar con canales de movilidad social abiertos que refuercen la integración. Los ciudadanos también son consumidores.

La cultura de la solidaridad está vinculada a la calidad de la trama social de una determinada colectividad, a los lazos de reciprocidad entre sus miembros y a la capacidad de enfrentar problemas y metas comunes. En casos como el de Bolivia el papel de las estructuras familiares diversificadas, las comunidades y las unidades empresariales en pequeña escala representa importantes experiencias solidarias. La cultura de la solidaridad vincula los intereses particulares con los públicos y se refiere a la capacidad de las sociedades para conciliar la competitividad auténtica con una gobernabilidad progresiva. Tal vinculación supone el logro de un "bien común" de una sociedad. En este proceso la cuestión de la pobreza no es

una categoría social histórica sino el producto de relaciones sociales excluyentes. En muchos informes nacionales e internacionales se suele despojar a la pobreza de su dimensión, tanto ética como sociológica y transformarla en un paisaje estadístico sin producción de sentido. Desde el ángulo de la integración social, el problema de la pobreza es, ante todo, uno de juicio sobre las relaciones sociales.

En la política latinoamericana existe una fuerte tradición jerárquica, plasmada en un

patrón de sociabilidad que limita la construcción de un principio de equidad que le dé al "otro" distinto de "uno" la condición de sujeto con intereses válidos y derechos legítimos. La competitividad espuria está íntimamente asociada con esa tradición. En realidad, se trata de un imaginario societal que entiende a la pobreza como una marca de inferioridad y que desvaloriza el ejercicio de los derechos individuales. Para tal tradición política el pobre no existe como ciudadano sino como una figura plena de atributos inferiores, carente y desprotegido, que debe ser atendida por la filantropía privada, la tutela estatal o la cooperación internacional.

La concepción más generalizada de la pobreza está fuertemente ligada al modo en que se niegan los derechos en la trama de las relaciones sociales. Y la superación de la pobreza está vinculada, por una parte, a la capacidad de la sociedad y de los mismos pobres de transformar sus necesidades en demandas que interactúen en el sistema político y, por otra, a una expansión de la cultura de la solidaridad.

En este sentido, la conquista de la ciudadanía constituye el impulso vital

hacia la integración social. Envuelve políticas y acciones societales que cambien progresivamente el panorama social y, sobre todo, un tratamiento público del problema y su vinculación con el tema de la equidad y el desarrollo. Todo esto depende, en gran parte, de que en la trama de los intereses sociales haya una construcción de espacios públicos en los que el problema sea legitimado por medio del libre debate de lo justo y lo injusto en una práctica democrática de permanente negociación.

La integración social apunta al logro de umbrales mínimos de reproducción de la población -por ejemplo, los indicadores de desarrollo humano de las Naciones Unidas-, y a la eliminación legal y real de una serie de barreras y mecanismos de discriminación -por género, edad, etnia, etc.- en el mercado, en la sociedad y en las instituciones públicas y privadas. Asimismo, en un sentido más amplio, la integración social supone una matriz de actores sociales que interactúan recíprocamente sobre la base de argumentos racionales y valóricos para lograr concertadamente metas de integración, competitividad y gobernabilidad. En tal lógica, los fines no podrían estar separados de los procedimientos.

En este marco debe quedar clara una conclusión básica: si las tendencias sociales no son revertidas, los costos serán muy altos, tanto en términos de gobernabilidad como de competitividad y desarrollo.

V. El triángulo de desarrollo, con su rectángulo y su punto al centro

En la perspectiva de las relaciones sinérgicas y sistémicas de los conceptos de gobernabilidad, competitividad e integración social, se supone inconcebible que éstos funcionen aisladamente, puesto que se refuerzan entre ellos e interactúan sinérgicamente en sentido positivo o negativo.

Así, por ejemplo, el logro de un

nivel óptimo de gobernabilidad sólo será posible si con ello se alimenta y condiciona un crecimiento económico basado en una competitividad auténtica, y si se sustenta en un sólido consenso construido por actores sociales que concertadamente buscan elevar la calidad de vida de la población. En el mismo sentido, la competitividad será sustentable en la medida en que refuerce la calidad de la sociedad, tanto en términos educativos como de expansión de los mercados de consumo; en este sentido, la misma integración social constituye una fuerza productiva.

Por último, la integración social no será sólida si no está asociada a políticas eficaces, coherentes y legítimas de gobierno, y al crecimiento sostenido de la economía. Todo esto supone acrecentar una capacidad de acción que se adecue a la evolución de las diferentes circunstancias.

Sin embargo, si bien este triángulo -gobernabilidad, competitividad e integración social- es fundamental para alcanzar cierta capacidad endógena de desarrollo (Gráfico 1), ésta será insuficiente y anómala si no está inserta en un marco institucional que dé sentido a las transformaciones y políticas en curso; éste se representa en el mismo gráfico por un rectángulo que, en sus vértices y, también, dentro de una lógica sistémica, indica las funciones y características de tal marco.

Se supone que un marco institucional no sólo delimita concertadamente las reglas del juego, sino que, se adecua también a las características históricas del cambio socioeconómico y político que atraviesa actualmente la región como parte de un proceso mundial de globalización económica e hiperaceleración del tiempo político.

El primer vértice del rectángulo, que es el gráfico, representa el marco institucional que corresponde a un conjunto de normas, derechos y obligaciones claros en materia de competitividad, gobernabilidad e integración social. Los empresarios, por ejemplo, tendrán que internalizar los mar-

cos institucionales con arreglo a los medios posibles y las ventajas reales que les permitan invertir y desarrollarse, pero adecuando tal normatividad a la de los sectores laborales que vinculan sus demandas salariales con la de capacitación y con el incremento de la producción.

El segundo vértice se refiere al establecimiento de patrones de continuidad del marco institucional para que exista una especie de sustentabilidad institucional que garantice a los actores que sus inversiones o acciones políticas y sociales tendrán también continuidad en el tiempo.

El tercer vértice ilustra el establecimiento de un marco institucional legítimo que busque reducir las incertidumbres producidas por el comportamiento anómico e inconsistente de una buena parte de los actores empresariales, políticos e institucionales de las sociedades latinoamericanas.

El cuarto vértice, por último, se refiere al establecimiento de patrones culturales e institucionales para el procesamiento de conflictos entre los distintos actores y grupos sociales, de manera tal que se tienda a superar progresivamente la cultura patrimonialista y de prebendas, tanto en la economía como en la política. Se trata, en definitiva, de la construcción de la pluralidad política de la democracia.

Cabe afirmar que el marco institucional descrito no es cerrado y estático, sino que se va haciendo, cambiando y adecuando según las características internas o externas del desarrollo, pero en función de la constitución o ampliación de un núcleo autorreferido de desarrollo que esté vinculado principalmente al establecimiento y evolución de la capacidad interna del país. Es decir, abarca una serie de factores de productividad y de gobernabilidad pero, sobre todo, una matriz de actores sociales que comparten una estrategia de inserción productiva en la reestructuración de la economía y la cultura internacional a partir de la sostenibilidad institucional del triángulo de desarrollo.

En el Gráfico 2 se presenta un paradigma posible o deseado por una parte entre, el triángulo de la gobernabilidad progresiva -que supone una gobernabilidad en relación sinérgica con la competitividad económica y la integración social- y, por otra parte, el rectángulo de la institucionalidad que hace normativamente viable el triángulo mencionado. El punto al centro indica, tanto una serie de condiciones económicas y culturales para el crecimiento de la productividad como los requerimientos de una matriz intra-societal y política que dé sentido al conjunto del núcleo.

VI. Hacia una nueva lógica

Ciertamente la propuesta descrita supone una lógica del conflicto distinta de la que organizó el ciclo estatal patrimonialista-corporativo. En tal ciclo lo central fueron los conflictos entre el Estado y los distintos actores sociales y políticos; la búsqueda de poder estatal o la redefinición de las relaciones Estado-sociedad fueron las metas principales de los distintos actores. Así, el carácter paraestatalista de la acción colectiva -ya se tratara de acciones obreras, empresariales, campesinas o regionales- y el carácter pre-bendario de las relaciones Estado-sociedad preconditionaron un sistema de actores sociales débiles.

El conflicto, según esta propuesta, supone una disputa entre los distintos actores por la dirección cultural de la gobernabilidad, la competitividad y la integración social. Allí ya no está en duda la simultaneidad inevitable de los factores del desarrollo sino sus posibles orientaciones y énfasis políticos y culturales. Se supone, además, que esta misma lógica de transformación se asociaría con la redefinición de las fuerzas políticas de izquierda y derecha. La izquierda, quizás, replantearía sus acciones desde los vértices de la integración social y la gobernabilidad, y la derecha, desde los de la competitividad y la gobernabilidad.

GRAFICO 1
Triángulo de desarrollo
(gobernabilidad, competitividad e integración social),
con su rectángulo y su punto al centro.

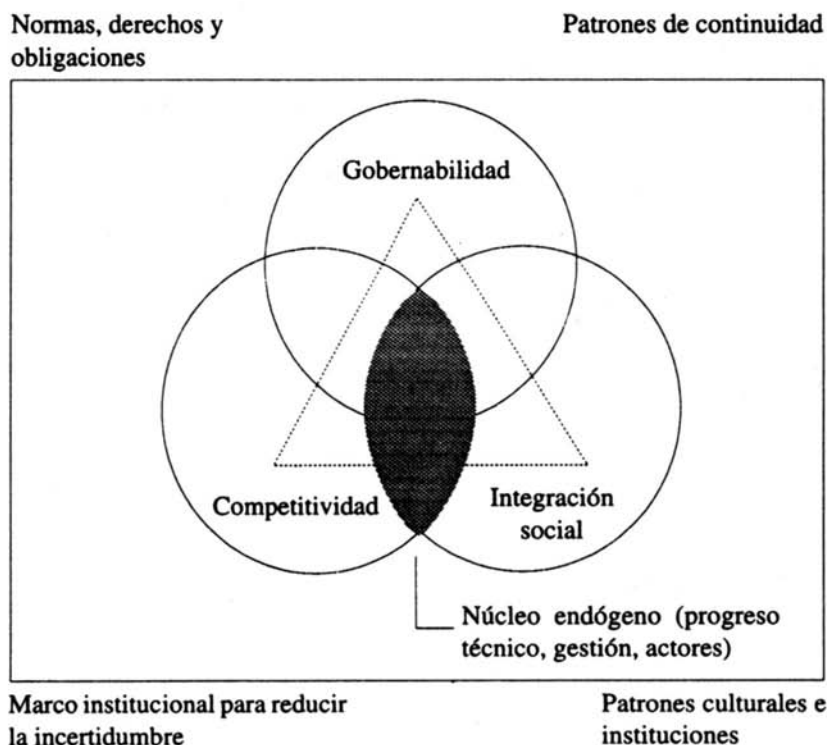
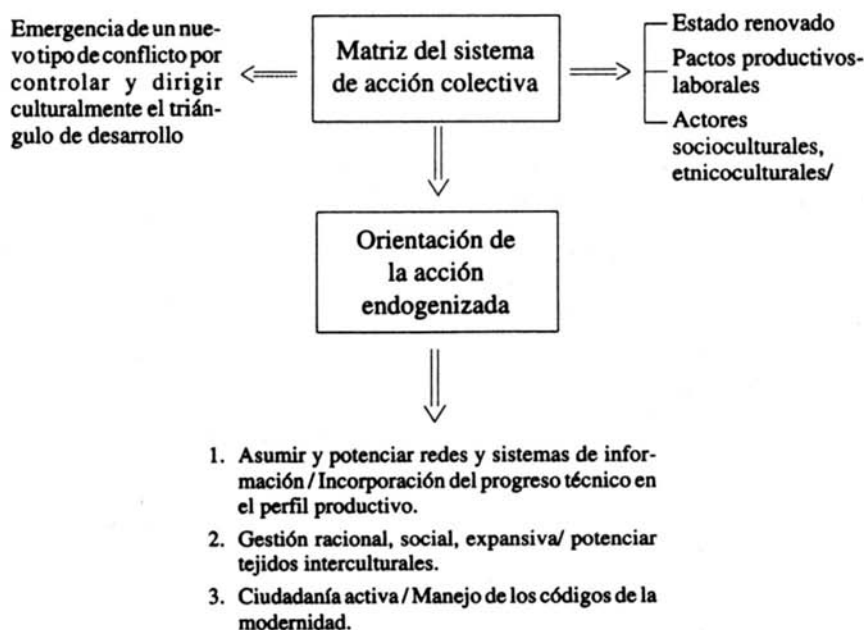


GRAFICO 2.
Punto al centro: El desarrollo endógeno.



Sin embargo, no existe una forma mágica para el procesamiento de los conflictos y la transición de una situación a otra, especialmente en momentos de fuerte cambio societal. Es fundamental, entonces, que los conflictos, tales cuales suceden, sean expuestos explícitamente, reconocidos y procesados colectivamente por medio de la negociación.

Para este propósito es importante contar con auténticos canales de participación activa y representativa de los distintos actores, a fin de que en la deliberación y en el arbitraje de conflictos se consideren todos los intereses, actores y argumentos involucrados. Desde luego que esto implica la exten-

sión de los espacios públicos de diferentes formas, para que se materialice esta participación societal en la elaboración de conflictos. En el caso de los sectores más excluidos y pobres es imprescindible que ellos mismos transformen sus necesidades en demandas expresadas institucionalmente, es decir, que lleguen a ser actores sociales autónomos.

Asimismo, los distintos actores han de acudir a las negociaciones con plena conciencia de que toda negociación presupone la voluntad de las partes de respetar y hacer respetar los acuerdos, y de que esto envuelve algunas concesiones mutuas respecto de las posiciones originales de cada actor.

Por último, resulta determinante - sobre todo para el paso de un tipo de conflicto a otro- un consenso previo respecto de algunos metavalores que permitan a las partes negociar y confrontar argumentos en un lenguaje común, en este caso, relacionados con el triángulo de la gobernabilidad, la competitividad y la integración social. Pero, también, es determinante la elaboración de un sistema claro y eficiente de sanciones para las partes que no respeten los términos convenidos⁵.

⁵ Véase análisis detallado de la reforma política y la reestructuración económica latinoamericanas de Calderón y Dos Santos, 1995.

Bibliografía citada

Banco Mundial (1991): *Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics*, 1991, Washington. D.C.

Bobbio, N. (1987): *Diccionario de ciencia política*, México, D.F.

Fondo de Cultura Económica (FCE).

CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (1990): *Transformación productiva con equidad*, LC/G.1601 - P. Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, No. de venta S.90.II.G.6.

-----(1992a): *Equidad y transformación productiva: un enfoque integrado*, LC/L.668. Santiago de Chile.

-----(1992b): *Educación y conocimientos: eje de la transformación productiva con equidad*, LC/G.1702 (SES.24/4) Rev.1, Santiago de Chile.

-----(1994a): *Políticas para mejorar la inserción en la economía internacional*, Santiago de Chile.

-----(1994b): *El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe. La integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad*. LC/L.808 (CEG19/3). Santiago de Chile.

Calderón, F. y M.R. dos Santos (1995): *Sociedades sin atajos: cultura política, reestructuración económica y democratización en América Latina*, Buenos Aires, Ed. Paidós.

Castells, M. (1988): *Nuevas tecnologías, economía y sociedad*, Madrid, Universidad Autónoma de Madrid.

-----(1989): *Informational City: Information, Technology. Economic Res-*

tructuring and the Urban Regional Process, Cambridge, Mass., Basil Blackwell.

-----(1995): *Les flux, les réseaux et les identités: où sont les sujets dans la société informationnelle?* F. Dubet y M. Wieviorka, *Penser le sujet*, París, Fayard.

Crozier, Huntington y Watanaki (1975): *The crisis of democracy, Report of the Governability of Democracies to the Trilateral Commission*, Nueva York, University Press.

Denis, C. (s/f): *Inestabilidad del capitalismo e agie sociale*, Quaderni Fundaciones Feltrinelli, No.13. Milán, Editorial Feltrinelli.

Dos Santos, M y M. Natalicchio (1993): *Democratización, ajuste y gobernabilidad en América Latina. Una guía analítica y documental*, Buenos Aires, International Development Information Network/Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (IDIN/CALCSO).

Fajnzylber, F. (1983): *Industrialización trunca en América Latina*, México, D.F., Editorial Nueva Imagen.

Flisfisch, A. (1989): *Gobernabilidad y consolidación democrática: sugerencias para la discusión*. Revista mexicana de sociología, No.3, año LI, México, D.F., Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), Instituto de Investigaciones Sociales, julio-septiembre.

FMI (Fondo Monetario Internacional) (1995): *Estudios económicos y financieros. Perspectivas de la economía mundial*, Washington, D.C.

Habermas, J. (1973): *Problemas de le-*

gitimación en el capitalismo tardío, Buenos aires, Amorrortu Editores.

Lahera, E., E. Ottone y O. Rosales (1995): *Una síntesis de la propuesta de la CEPAL*, Revista de la CEPAL, No.55, LC/G.1858-P, Santiago de Chile, abril.

Mayorga, R.(comp.)(1992): *Gobernabilidad y Democracia*. La Paz, Nueva Sociedad/Centro Boliviano de Estudios Multidisciplinarios (CEDEM)/ Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ILDIS).

Offe, C. (1982): *Ingobernabilidad e mutamente delle democrazia*, Bolonia, Italia, II Mulino.

PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (1993): *Desarrollo humano Informe 1993*, Bogotá, Tercer Mundo Editores, S.A.

-----(1994a): *Desarrollo humano, Informe 1994*, Bogotá, Tercer Mundo Editores, S.A.

-----(1994b): *La dimensión política del desarrollo humano*, Santiago de Chile.

Porter, M.E. (1991): *La ventaja competitiva de las naciones*. Buenos Aires. J.Vergara Editor. S.A.

Trinidad, H. (org.) (1991): *América Latina Eleicoes e gobernabilidade democrática*. Porto Alegre, Editora da Universidade de Rio Grande do Sur.

Toranzo, C.F. (ed.) (1994): *Buen gobierno para el desarrollo humano*, La Paz, ILDIS.

Touraine, A. (1993): *Production de la societe*, París, Seul.

Magdalena León
Profesora titular, Universidad
Nacional de Colombia

Políticas de población *versus* fundamentalismos religiosos¹

Magdalena León



¿Cuál es la importancia de la Conferencia de El Cairo?

La importancia de la Tercera Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo reunida en El Cairo (Egipto) puede verse desde diferentes ángulos. En primer lugar, las conclu-

siones de la Conferencia sirven para impulsar y dar legitimidad a un cambio en los conceptos y paradigmas sobre el tema de la población y las políticas poblacionales. Sirve, fundamentalmente, para resquebrajar de una manera muy fuerte la premisa básica con que se trabajó en Política de Población en las últimas cuatro décadas.

¹ Intento señalar el impacto de la Tercera Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo (CIPD) realizada en El Cairo en septiembre de 1994. En este trabajo interpreto lo sucedido con base en mi participación en el foro no gubernamental y como observadora de la conferencia oficial. Para ello respondo

Esta premisa, según el documento "*Population Policies Reconsidered*", puede sintetizarse así: la intervención gubernamental (pública) en población se pensó como necesaria para influir y controlar las acciones individuales (privadas) y lograr metas para el bien común (controlar el crecimiento de la población). Este planteamiento, escuetamente demográfico, asume que el bienestar individual aumenta con la acción pública de asistir, persuadir o inducir a los individuos a reducir la fecundidad, aduciendo metas cuantitativas deseables de disminución de la población. En otras palabras se pensó, en términos neo-maltusianos, que ante el aumento acelerado de la población había necesidad de producir y distribuir anticonceptivos como forma de control.

El Cairo dio un giro a este proceso al empezar a reconocer los derechos, con respecto a la salud sexual y reproductiva, en sí mismos, y reconocer a las personas como los garantes de estos derechos. En este sentido, El Cairo apoyó el desarrollo humano desde la salud reproductiva, desde el empoderamiento de la gente, especialmente de las mujeres, y desde los derechos humanos.

El Cairo también favoreció, por lo menos en el papel y a nivel conceptual, la vinculación entre desarrollo socioeconómico y desarrollo sostenible. La intención fue trascender la consideración reduccionista de plantear el crecimiento de la población en términos exclusivamente demográficos, según la relación entre la fecundidad y la mortalidad y, para ir más allá, se busca establecer las interacciones con el desarrollo sustentable y con el medio ambiente. Podría decirse que entre

desarrollo humano sostenible y población. Al mismo tiempo, no se requieren elaboraciones muy profundas para concluir que esta interrelación ha sido muy débil en los programas de desarrollo implementados por los gobiernos a partir de la década de los sesenta, en la cual la llamada planificación para el desarrollo empezó a tomar lugar.

El mensaje especial en el Plan de Acción es que la población es un tema del desarrollo y, por lo tanto, cuando hablamos de desarrollo tenemos que hablar de pobreza, de crecimiento económico, de valores y estilos de vida, de ética y participación de la gente y la comunidad y del empoderamiento de los individuos. En otras palabras, la población no se ve como un dilema de números sino como una parte integral del desarrollo humano. Alguien señaló en El Cairo que el problema no es solamente contar las personas, sino que las personas cuenten. Se logró un consenso universal sobre que no se puede eliminar la pobreza sin un control poblacional adecuado, tendiente a la estabilización demográfica y a una acumulación económica que, junto con el desarrollo científico-técnico, facilite el desarrollo. A pesar de estos avances la articulación del tema población y desarrollo en el Plan de Acción se queda, en buena medida, a nivel sectorial. Por ejemplo, se da un fuerte peso a la planificación familiar que, si bien se relaciona con derechos reproductivos, coloca el comportamiento de la fecundidad frente a un contexto no siempre enmarcado en el desarrollo.

Dentro de la concepción revisada sobre políticas de población ya señalada hay algunos elementos que resaltan la importancia del proceso de El Cairo. El primero de ellos es que las políticas de población se conciben como políticas no coercitivas, ni verticales, como lo fueron durante las últimas cuatro décadas. En ese sentido, se reconoce que las personas son sujetos de las políticas y no sólo objetos de las mismas. Se le da importancia y reconocimiento a las acciones individuales, tanto

de hombres y mujeres, como de jóvenes, por su valor intrínseco y no como metas institucionales para el logro de otras metas, por fundamentales que estas sean.

Por otro lado, es muy importante, tal como lo concibe el Plan de Acción, concentrar la discusión no solamente en las metas de las políticas, sino también en el contexto ambiental adecuado, dentro del cual hombres y mujeres pueden decidir si sí o si no, cuándo y cómo llevar a cabo su reproducción, según su deseo y disponibilidad. Establecer las condiciones propicias para la salud reproductiva es tan importante como afirmar los derechos de los individuos y grupos sociales en estos temas. Por ello, promover la emancipación de la mujer y la igualdad y equidad de género, eliminar la discriminación contra la niña, asegurar la responsabilidad y participación del hombre y lograr la educación universal, son temas prioritarios de un nuevo contexto mundial que permita viabilizar los cambios en salud y derechos reproductivos. La mención de la responsabilidad masculina merece destacarse por ser un tema invisible, al punto que la discusión sobre salud reproductiva parecía un aspecto exclusivamente femenino.

El Plan de Acción, según el resumen de *Family Care International*, menciona al hombre en los elementos que son la base para la acción. Sobre el particular enfatiza en la importancia de que hombres y mujeres compartan las responsabilidades domésticas; los hombres asuman la paternidad responsable, así como sus obligaciones en la salud, el comportamiento reproductivo y en la planificación familiar; acepten su responsabilidad en la prevención de enfermedades de transmisión sexual, incluido el SIDA, en la salud materna e infantil, en el control de los embarazos no deseados y en la prevención de la violencia contra las mujeres y los hijos.

Finalmente, se señala que la acción gubernamental es fundamental, pero ella debe darse para acomodar y

varias preguntas, que seguramente dejan otros interrogantes en el aire. El propósito central de la conferencia fue discutir y aprobar por consenso el Plan de Acción, que se preparó durante un proceso que se inició con la década de los años noventa.

dar respuestas a las necesidades de la salud reproductiva que surgen desde las personas. El plan de acción permite crear ciertas pautas internacionales para pedir, tanto a los gobiernos como a las entidades internacionales, que cumplan con los compromisos. En otras palabras, se logró dar cierto sabor al documento de lo que ahora se llama *accountability*, es decir, el pedir cuentas en el futuro. De esta manera será posible que la evaluación futura tenga más instrumentos para que los planteamientos de El Cairo no se queden en el papel.

Para resumir, lo importante es que la mirada a la población se hace desde la ética, desde los derechos humanos; y que el desarrollo humano se concibe desde el empoderamiento de las personas, fundamentalmente de las mujeres, y desde los derechos y la salud sexual y reproductiva.

¿Cuáles fueron los puntos centrales del debate de El Cairo?

El Cairo buscaba el consenso, especialmente sobre el 10% del Plan de Acción no acordado previamente. El 90% del tiempo se dedicó a debatir, por presión de la Santa Sede y su escaso grupo de países seguidores, todo lo relativo al aborto y lo que, de alguna manera, relaciona al aborto con la regulación de la fecundidad y la salud sexual y reproductiva. Esta situación se da por los procedimientos que rigen las Conferencias de Naciones Unidas para la aprobación de los documentos, en los cuales la búsqueda del consenso está por encima de la votación por mayoría. Si el Plan de Acción se hubiera votado en el segundo día, los temas de controversia hubieran quedado finiquitados por una mayoría aplastante.

En los debates en el Comité Central hubo tres grupos de confrontación básicos: el mundo contra la Santa Sede y los países que la acompañaron; la San-

Quiénes participaron en la Conferencia de El Cairo

En la Tercera Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo realizada en El Cairo, en septiembre de 1994, se registraron 3.500 delegados oficiales de los gobiernos de 180 países y 3.800 periodistas, más de un periodista por cada delegado oficial, hecho que explica el alto cubrimiento que tuvo la discusión, en particular en el Norte, se registraron y estuvieron presentes todo el tiempo, cerca de 5.000 representantes de cerca de 1.700 ONGs.

En la Conferencia de El Cairo se discutió, por primera vez a nivel mundial, el tema de población fuera de los reducidos recintos de la diplomacia internacional, a pesar de que ya se habían celebrado dos conferencias sobre población en Bucarest (1974) y en México (1984). A estas dos primeras conferencias asistieron básicamente funcionarios de los ministerios de relaciones exteriores y, como invitados, los especialistas de temas demográficos y biomédicos. En El Cairo, por el contrario, se oyeron voces de múltiples actores participando ante la opinión pública. Dentro de estas voces hay que señalar la presencia amplia de la academia, junto con la de las(os) encargadas(os) de formular las políticas, las(os) funcionarias(os) de las ONGs y las(os) activistas de los movimientos sociales, particularmente el de mujeres. Estas voces vinieron de orígenes profesionales muy diferentes, entre ellos la ética, la religión, el derecho, las ciencias sociales, las ciencias biomédicas y las ciencias de la salud. Destaco como fundamental la nutrida presencia fe-

menina, que influyó decididamente en las recomendaciones finales sobre salud reproductiva y sexual, y en que el evento no fuera una conferencia de hombres blancos y occidentales. Pero, también es preciso aclarar que la presencia masculina fue mayoritaria en las delegaciones oficiales y que su voz se dejó oír más repetidamente en el uso de la palabra en el Comité Central.

En cuanto a la organización, se realizaron dos reuniones paralelas: la Conferencia Oficial, con la participación de las delegaciones acreditadas por los gobiernos, en la que las ONGs fueron observadoras, y el Foro NO Gubernamental con participación de las ONGs. Estas reuniones se desarrollaron en instalaciones cercanas que hacían posible el ir y venir de un lugar a otro. La Conferencia de los organismos gubernamentales tuvo dos actividades básicas y numerosas actividades paralelas. Las dos actividades básicas consistieron en la presentación de la posición oficial sobre el tema, o declaración, por parte de los gobiernos y de los organismos multilaterales, y la discusión en el Comité Central sobre el Plan de Acción. El Foro No gubernamental concentró un cúmulo de talleres, paneles, conferencias, testimonios, videos, películas y hasta una feria artesanal y todo tipo de encuentros informales. La actividad del caucus de mujeres (grupo de presión) fue fundamental y desde el inicio se dividió en subgrupos por regiones del mundo que, a su vez, se reunieron varias veces en una gran Asamblea Internacional.

ta Sede y los países islámicos contra el resto del mundo; y el Norte enfrentado al Sur.

Sobre el tema del aborto, en el Comité Central, se llegó rápidamente al consenso mundial de que el aborto en ningún caso puede ser considerado como un método de planificación familiar. La discusión se centró en la preocupación de la Santa Sede por eliminar del documento la palabra "aborto", en el debate esta palabra estuvo referida a "aborto inseguro". La discusión sobre aborto inseguro estuvo dirigida a tener en cuenta el lugar y el proceso mismo dentro del cual se lleva a cabo y no estuvo relacionada exclusivamente con el aborto clandestino sino, también, con el aborto legal, el atendido por los servicios médico-hospitalarios de los sistemas de salud de los países que no cuentan con la seguridad suficiente. Esta discusión concluyó con el consenso mundial de que el aborto no es un método de planificación familiar y que la razón de tratar el tema radica en el hecho de que es un problema de la sociedad, real y de grandes dimensiones, que requiere ser considerado como problema de salud pública en cuanto implica altas tasas de mortalidad materna y quiebres en la salud de las mujeres. A pesar de que este acuerdo surgió en medio del enfrentamiento de las duras posiciones ideológicas y políticas que estaban en juego, la controversia continuó en las "discusiones oficiosas", de carácter diplomático, convocadas por el Comité Central, incluyendo, en algunos casos, consultas a los gobiernos.

Al término de los agotadores, álgidos y diplomáticos debates de la Conferencia, se hicieron evidentes dos posiciones frente al tema del aborto y sus correlatos con la salud sexual y reproductiva. La primera, apoyada por la inmensa mayoría -170 países- y la segunda, minoritaria, defendida por la Santa Sede, Malta, Honduras, Guatemala, Nicaragua, Perú, Argentina y El Salvador, que no aceptaron el acuerdo aprobado por el resto del mundo. Por

razones del tiempo que consumió este debate, que restó la posibilidad de tratar en mayor profundidad otros temas, y por la correlación de fuerzas en cada polo de la contradicción, es que la polémica se denomina en este trabajo como "el mundo contra la Santa Sede". Los representantes de Roma se empeñaron en convertir la Cumbre en un debate mundial contra el aborto adoptando una posición dogmática en las discusiones. Es de recordar que la Santa Sede es un Estado masculino que no tiene que responder por una política de población. En cuanto al sentido que se le asigna de ser garante y veedor de las políticas de población en los países católicos, el consenso mundial logrado se apartó de postular la legalización universal del aborto y dejó su normatización a la consideración de cada estado nacional.

Teniendo en cuenta que el consenso que se logró el segundo día restringe el tema al aborto inseguro y lo ubica como un problema de salud pública, la insistencia y manejo de filigrana de la Santa Sede para continuar con el debate hasta la sesión final de la Conferencia, dejó en claro su interés ideológico de "abortizar" la cumbre para sus intereses particulares.

El segundo punto fuerte de discusión tuvo que ver con el no reconocimiento de la actividad sexual del adolescente antes del matrimonio, que en el fondo es el no reconocimiento de la actividad sexual fuera del matrimonio o fuera de una situación familiar. Para quienes defendieron esta posición, si la mujer que queda embarazada está casada, así tenga 15 años, no constituye un problema; pero si no lo está, el asunto se convierte en un problema social. De ello se infiere que la preocupación no fueron las consecuencias sobre la salud de la mujer, sino el rechazo a la sexualidad de los jóvenes fuera de los estrechos marcos de la familia. En este debate, las posiciones se polarizaron al tratar de definir si los derechos sobre salud sexual y reproductiva los tienen los individuos, las parejas o las familias. El principio de

los derechos individuales, que ya había sido aprobado como parte de las Políticas de Población en la Conferencia de Bucarest en 1974, logró ser mantenido en El Cairo.

Esta discusión fue bastante álgida porque el grupo minoritario ya mencionado fue apoyado por los países islámicos. Para ellos la palabra sexual, o sexualidad, no debe existir. La consideración de los derechos sexuales como derechos de los individuos no se aceptaba por considerar que se relegaba a la familia a un segundo plano, que se dejaban las puertas abiertas para la sexualidad de los solteros y de todo individuo sin vida marital de pareja, siendo gravísima la apertura que ello implicaba para la sexualidad de los adolescentes y la homosexualidad. Esta polémica se presentó porque el concepto de sexualidad aparece en forma explícita en varias partes del Plan de Acción, especialmente en las relacionadas con Políticas de Población, donde es clara la intención de diferenciar los conceptos de reproducción y de placer².

Una teóloga católica señaló que El Cairo representa el fin de las Cruzadas porque, por primera vez, estaban juntos el Catolicismo y el Islam. Ello en cuanto muchos de los planteamientos

² La posición de Colombia en estos dos debates puede resumirse así: la legislación del país prohíbe el aborto. El problema del aborto y la mortalidad materna por esta causa existen. Según palabras del Vicepresidente De La Calle, jefe de la delegación colombiana "Miles de mujeres acuden al aborto en condiciones inseguras" y por lo tanto se apoyan "las condiciones seguras". La prevención y educación sexual temprana son instrumentos para trabajar el problema. Por lo tanto la consideración del aborto inseguro como un problema de salud pública, fue aceptada por el país en El Cairo. Por otro lado, Colombia en su posición oficial planteó la necesidad de adoptar un criterio redistributivo en la cooperación internacional en cuanto a políticas de población y no basarse en promedios que esconden grandes desigualdades entre los estratos sociales.



de la Santa Sede eran seguidos y respaldados por países islámicos, entre ellos Libia. ¡Era el mundo totalmente al revés! Pero, al mismo tiempo, la teóloga se preguntaba qué es lo que une al catolicismo con el Islam. Su respuesta fue: no es la despenalización del aborto, como tampoco el problema del aborto inseguro, porque en este tema el Islam estuvo con el consenso mundial, lo que los une, básicamente, es la presencia y el poder que muestran las mujeres organizadas que se atreven a desafiar las religiones patriarcales.

En la IV Conferencia Mundial de la Mujer, celebrada en Beijing en el mes de septiembre de 1995, se revivieron parcialmente los debates de El Cairo. En cuanto a salud y derechos reproductivos, esta Conferencia logró consolidar y hacer avanzar los resultados del Plan de Acción aprobado en El Cairo.

Dentro del proceso preparatorio de la Conferencia de la Mujer se citó a una preconferencia, que tuvo lugar en marzo de 1995 en Nueva York, con el objeto de elaborar el Plan de Acción que se aprobaría en Beijing. Esta reunión no alcanzó el consenso deseado. Los logros de la Conferencia de Viena en 1992 y El Cairo para promover la emancipación de la mujer y la igualdad y equidad de género fueron, en gran medida, cuestionados por un grupo de países.

Con este antecedente se pensó que los avances logrados por las mujeres en las últimas dos décadas podían venirse abajo. El 40% del Plan de Acción que se discutiría en Beijing estaba en entredicho. En particular, el campo referente a salud y derechos reproductivos estaba cuestionado. Esto hacía pensar que de El Cairo a Beijing se

estaba dando una activa cruzada del Islam y la Santa Sede, como fuerzas tradicionales derrotadas en El Cairo. No fue difícil advertir cómo en el panorama mundial católicos e islámicos se movían para recuperar el terreno perdido.

La Conferencia en Beijing, finalmente, logró desmontar la arremetida fundamentalista y el lenguaje de El Cairo se mantuvo en cuanto a la definición de salud y al espinoso tema del aborto. Se avanzó, en cuanto se llama a los gobiernos nacionales, a revisar la legislación que penaliza a las mujeres abortantes. Además, el derecho de la mujer a la salud sexual y reproductiva se colocó como derecho propio. Así los derechos en la salud y la reproducción se entienden como derechos humanos de las mujeres por el hecho de ser mujeres.

El aspecto novedoso de Beijing fue la consideración de los derechos sexuales, es decir, el derecho a tener control del cuerpo en relación con la sexualidad, libre de discriminación, coerción y violencia. Este logro incluye, no sólo el área de salud sino, también, la de los derechos humanos. Si bien es cierto que las palabras "derechos sexuales", no aparecen en el documento, ya que fueron "lavadas" en los intensos debates, el concepto quedó en el Plan de Acción, mas no en la Declaración.

También se reportó un avance en salud sexual y reproductiva en cuanto a la educación, información y formación que se requiere para las mujeres y las niñas. Se abrieron posibilidades importantes para servicios de las mujeres afectadas en diferentes temas, y para las y los profesionales que tratan a las mujeres. Al mismo tiempo se reconoció, con énfasis muy fuerte, la participación de las ONGs en el área de la salud de la mujer y se pidió a los gobiernos a que las apoyen en esta labor.

Paralelamente se reconoce la tradición de participación de la mujer en el campo de la salud y se recomienda tenerla en cuenta y proyectarla a posiciones decisorias en los diferentes campos de la salud.

Regresando a El Cairo, el tercer punto del debate trató lo relacionado con las migraciones internacionales, específicamente lo relacionado con la reunificación de las familias. Los migrantes hacia los países del Norte, provenientes de los países del Sur, aspiran a llevar consigo a sus familias. Aquí se representó el enfrentamiento Norte-Sur, que aunque para sorpresa de muchos, no fue muy fuerte, sí fue un tema espinoso, en cuanto se relaciona

con la apertura de las puertas de los países del norte a las migraciones. Por dificultades de tiempo, el tema no se discutió con la profundidad necesaria y se pospuso para la conferencia de migraciones internacionales.

¿ Quiénes ganan o quiénes pierden o hacia dónde puede ir el balance?

Fundamentalmente, el Plan de Acción reconoce criterios para la acción, objetivos y medidas específicas sobre la salud y los derechos reproductivos para todos los pueblos, de todas las naciones y generaciones. Este reconocimiento implica una discusión sobre el poder y, muy particularmente, el poder que se vive en la vida cotidiana. Por tanto, señalamos que se recalifica el concepto de democracia, en cuanto el Plan de Acción apunta a reconocer la capacidad del individuo

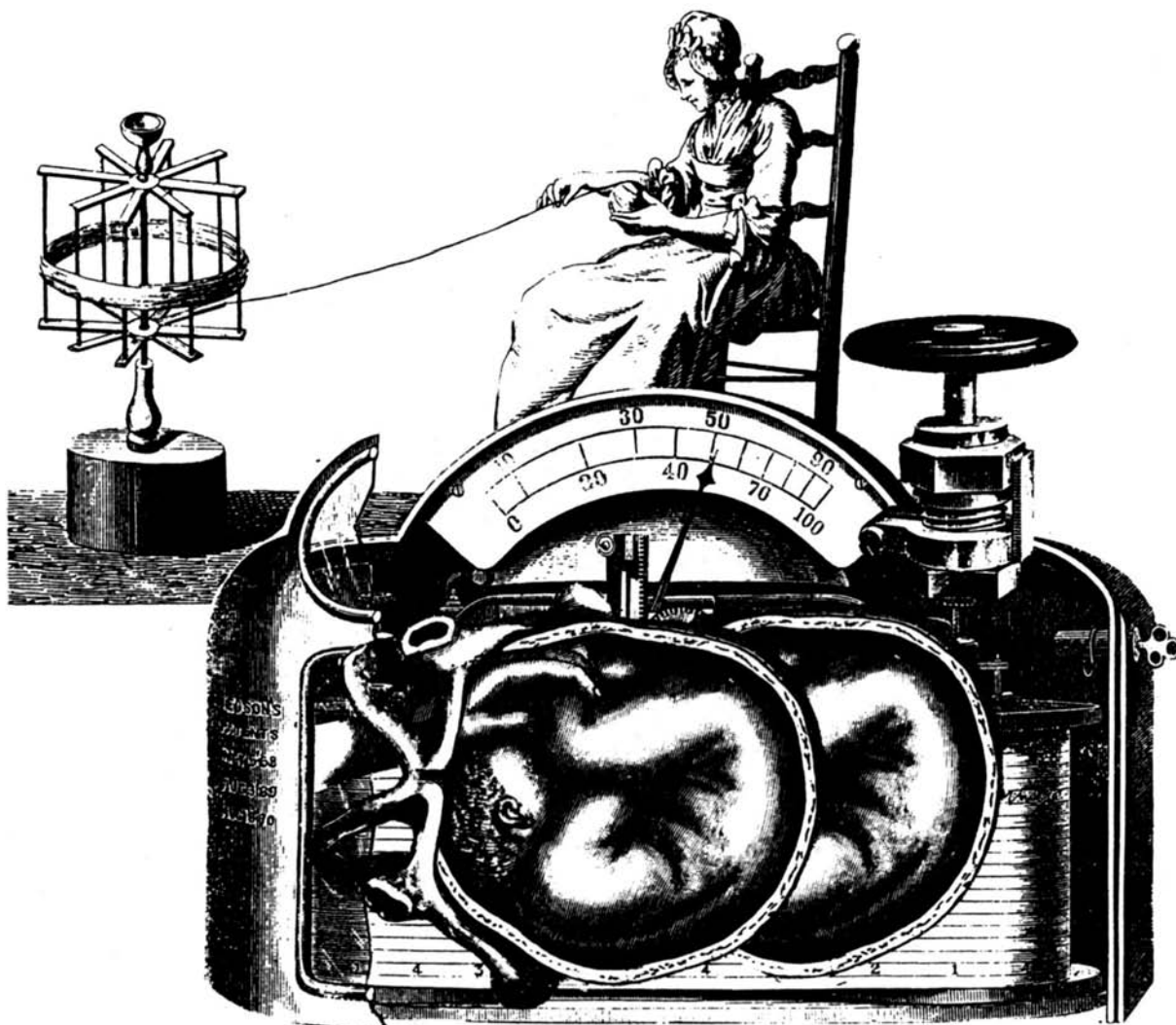
para la toma de decisiones en su vida privada.

Gana también el conocimiento, el saber, en cuanto se adoptaron nuevas posiciones conceptuales en la Política de Población. Ganan las ONGs por su nutrida presencia, y porque, con sus planteamientos, fueron más allá de considerar las esferas macro del poder mundial y evidenciaron su poder alternativo en la búsqueda de la equidad, la participación y la justicia social. En los nuevos escenarios mundiales, las alianzas de las ONGs del Norte y el Sur, especialmente de mujeres, representaron un reto a los poderes hegemónicos.

Del amplio espectro de actores sociales que participaron, ganan las mujeres, porque el problema básico que allí se estaba debatiendo es el de la mortalidad materna y el de la salud y los derechos sexuales y reproductivos, y estos problemas han estado en la agenda política de los movimientos de

mujeres. Además, fueron las mujeres organizadas las que lograron poner estos temas a la arena mundial y llevar ante el mundo con su voz, sus derechos y reclamos a la sociedad patriarcal. Esta visión nada tiene de triunfalismo. Un miembro de la delegación oficial colombiana en sus reflexiones sobre la Conferencia también lo reconoce así: "El factor sobresaliente en El Cairo fue la actividad protagónica de las mujeres, que han ganado una batalla -que merece el calificativo de histórica-, por la igualdad en el mundo y por causas





que les atañen directamente”³.

¿Quiénes pierden o quiénes ganan? Los fundamentalistas y dogmáticos de todos los cortes que buscaron desconocer la razón de ser de las Naciones Unidas y la concepción humanista de su proyecto. Este aspecto merece más estudio e investigación, puesto que fueron varios sus matices y diferentes sus argumentos. La palabra aborto inseguro no se eliminó del documento, la discusión sobre penalización o no del aborto fue transferida a cada país para que responda, dentro de su andamiaje legal y dentro de su propio proceso legislativo, y afronte los cambios que considere necesarios. Finalmente, el lenguaje del documento, que en mucho se suaviza en relación con su versión inicial, como re-

sultado de las negociaciones que llevaron al consenso, no pierde la fuerza de lo que he llamado cambio conceptual en Políticas de Población.

¿Cuáles son los desafíos?

A pesar de que es difícil evaluar en este momento las consecuencias de la Conferencia de El Cairo me atrevo a plantear algunos desafíos. Hablando de las ONGs, el primer desafío es apropiarse del documento, conocer su contenido y ubicarlo en el contexto de los grandes problemas mundiales. El documento definitivo, como todos los de Naciones Unidas, es muy extenso, especializado y difícil de manejar. Por ello, recomiendo la publicación de

una ONG, *Family Care International*, que recoge y sintetiza el Plan de Acción de Naciones Unidas⁴. Esta publicación organiza la temática sobre salud y derechos reproductivos en cinco apartes, relativos a establecer las condiciones propicias para la salud reproductiva, afirmar la salud reproductiva y los derechos reproductivos, garantizar la salud reproductiva para

³ Charry Samper, 1995.

⁴ El texto se llama “Acción para el siglo XXI Salud y Derechos Reproductivos para todos: informe acerca de las medidas sobre la salud y los derechos reproductivos recomendados en el Programa de Acción de la CIPD celebrada en El Cairo en septiembre de 1994”

todos, asegurar la cobertura, utilización y calidad de los servicios de salud reproductiva y movilizar los recursos para la acción. Los temas de este documento permiten visualizar la fuerza propositiva y programática y los alcances de los resultados, por ahora en el papel de El Cairo.

El documento de El Cairo es de carácter indicativo. Es un nuevo referente amplio. Son las legislaciones y las políticas de los Estados las que deciden en cada realidad nacional su aplicación, claro está, sin ir en contravía con las orientaciones que como Estado se obligaron a cumplir. Por tanto, la implementación del Plan de Acción de El Cairo, entre finales del siglo XX y principios del siglo XXI, representa un reto mayúsculo. En las palabras de Nafis Sadik, Secretaria General de la Conferencia, el Plan de Acción tiene capacidad potencial para cambiar el mundo. Este potencial radica en que involucra cambios en los valores, en las estructuras y en la ética porque, por primera vez, la política de población se ve a través de los lentes de la sexualidad, y esto es profundamente humano y transformador.

El último reto está en señalar que el cumplimiento de los logros de El Cairo es de todos y todas: involucra a los Estados y a los gobiernos, a todos los estamentos de la sociedad civil, a los movimientos sociales, sobre todo, a los de mujeres. Este reto consiste en concretar en la reali-



dad el Programa de Acción. La Cumbre Social (Copenhague 1994) y la IV Conferencia Mundial de la Mujer (Beijing 1995) han enfrentado el reto de mantener estos avances y trascenderlos.

La Conferencia de Beijing enfrentó problemas tales como el impacto de los modelos económicos en la vida de las mujeres, las condiciones para el ejercicio pleno de su ciudadanía, el

reconocimiento y protección de sus derechos humanos y la integración económica, social y política de las mujeres en igualdad de oportunidades. Los avances registrados en la Conferencia de El Cairo, en cuanto a salud y derechos reproductivos como un principio de los seres humanos, y el buscar elementos para garantizar su cumplimiento son conquistas nada despreciables que el Plan de Acción de Beijing, como ya se mencionó, logra mantener. Hay que cuidar que estos logros, y la inclusión de los derechos sexuales de las mujeres en el lenguaje de las Naciones Unidas, no se conviertan en "tigres de papel" y que se queden en avances simbólicos y retóricos.

He planteado una visión optimista en lo referente a la conformación y resultados de la Conferencia de El Cairo. Su potencialidad está en que propone un cambio cualitativo en Políticas de Población. En primer lugar, se hace un cuestionamiento de poderes, y eso es fundamental. Por otro lado, se hace una reconciliación entre población, desarrollo y desarrollo social. Además, se hace una mirada desde el género, desde la sexualidad y desde los derechos humanos a las Políticas de Población.

Cualquiera de estos elementos, tomados en forma independiente o en conjunto, no son de poca monta en este mundo fragmentado, diverso y de multiplicidad de sujetos sociales. Esto nos permite entender el porqué la prensa se movilizó de una manera tan masiva a la Conferencia. Asistieron 3.800 periodistas, más de un periodista por cada delegado oficial que fueron 3.500 y por qué hubo tanto debate y por qué los fundamentalistas religiosos salieron lanza en ristre a detener los avances democráticos para las mujeres.

Pero, al mismo tiempo, el optimismo no puede ser ciego y negar los obstáculos y costos que tiene el cambio conceptual propuesto para las políticas de población. El proceso de El Cairo lanzó un pos-Cairo, teñido de resistencias. Las vicisitudes y conflictos de los preparativos para la Conferencia de la Mujer de Beijing, así lo

evidenciaron. Los cambios e implementación de los derechos en salud sexual y reproductiva, de ninguna manera, están a la vuelta de la esquina. Las fuerzas en contravía son múltiples y los costos para llegar a logros concretos demandan innumerables esfuerzos y compromisos. Responder a ello está en la

agenda del Movimiento de Mujeres y ojalá de toda la sociedad civil y de los Estados que utilizan la retórica de profundizar la democracia. Los retos desde el género y desde desarrollo sostenible a las políticas de población de viejo cuño y a los fundamentalistas religiosos, están planteados en la agenda mundial.

Bibliografía citada

Charry Samper, Héctor, "Reflexiones sobre la Conferencia Mundial de Población y Desarrollo", en *Revista Política Colombiana*. Contraloría General de la República, Vol.4, No.4, 1994.

Comité técnico de trabajo de la Comisión Nacional Preparatoria de la Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo, Documento de trabajo para la delegación colombiana. En la Conferencia Regional Latinoamericana y del Caribe sobre Población y Desarrollo, 29 de abril al 4 de mayo, 1993, México.

Correa, Sonia y Reichman, Rebecca, *Population and reproductive rights: feminist perspectives from the South*, London, Zed Books, 1994.

Corredor Martínez, Consuelo, "III Conferencia Internacional de Población y Desarrollo", septiembre 5 al 13 de 1994, El Cairo, Documento mimeografiado.

Family Care International, "Acción para el siglo XXI Salud y Derechos Reproductivos para todos: informe acerca de las medidas sobre salud y los derechos reproductivos recomendadas en el Programa de Acción de la CIPD celebrada en El Cairo en septiembre de 1994", New York, 1994.

In/Fire Ethica, Washington, "The International Network of Feminist Interested in Reproductive Health and

Ethica", en *FIRE*, Vol. 2, No. 3 y 4, 1995.

Intervención de Colombia en la Conferencia de Población y Desarrollo, III Conferencia Internacional de Población y Desarrollo, septiembre 5 al 13 de 1994, El Cairo, Documento mimeografiado.

ISIS Internacional, "Mujeres y políticas de población. México: Red de Salud de las mujeres latinoamericanas y del Caribe", *Isis Internacional*, 1994.

IRAW The Womens Watch, "Minneapolis: International Womens Rights", *Action Watch*, Vol.3, No.1, Jun 1994.

Naciones Unidas, Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo, septiembre 5 al 13 de 1994, El Cairo, "Proyecto de programa de acción de la Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo", Naciones Unidas, 1994.

Naciones Unidas, "Program of Action of the United Nations International Conference on Population and Development", Documento mimeografiado.

Naciones Unidas, "Resumen a las recomendaciones para la acción surgidas de la Conferencia Internacional sobre Población y desarrollo (CIPD)", en

Circular de Prensa, Managua, Fondo de Población de las Naciones Unidas, edición especial, octubre, 1994.

Oliveira Costa, Albertina de y Amado, Tina (comps.), *Alternativas escasas: saúde, sexualidade e reprodução na América Latina*, Rio de Janeiro, Edit. 34, 1994.

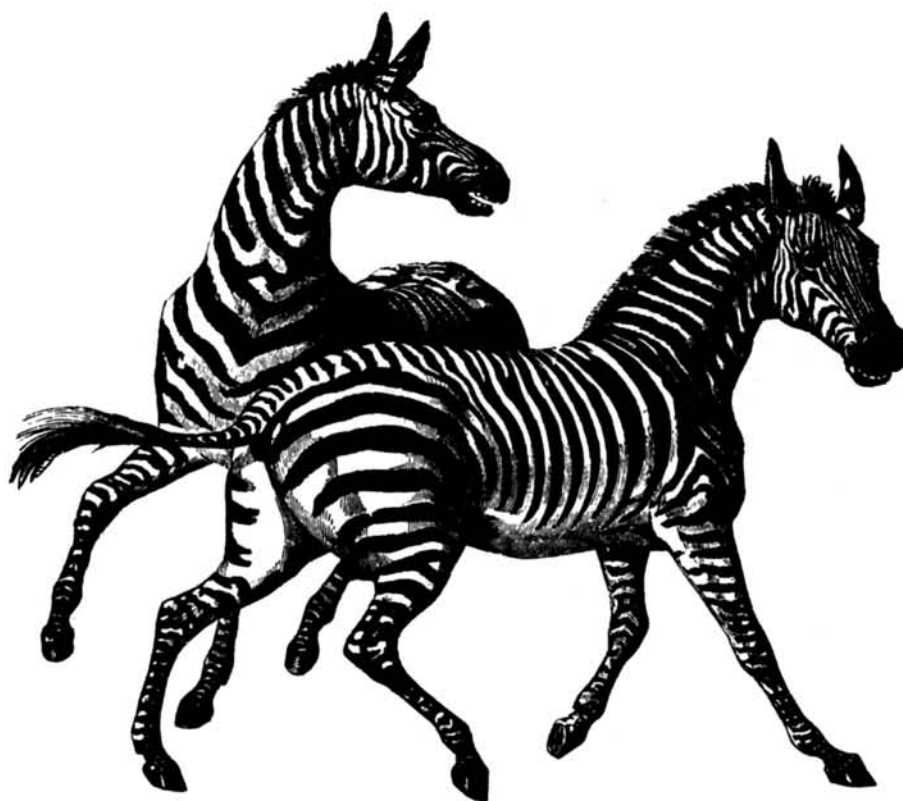
Profamilia, "Cumbre de El Cairo: decisión de todos. Planificación, población y desarrollo", Bogotá, *Profamilia*, Vol. 11, No.24, diciembre 1994.

Rico de Alonso, Ana, "III Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo", septiembre de 1994, El Cairo, en *Revista Javeriana*, nov-dic. 1994.

Sen, Gita, Germain, Adrienne y Chen, Lincoln C. (edit), *Population policies reconsidered: health, empowerment, and rights*, Boston, Harvard Center for Population and Development Studies, 1994.

"The womens Caucus at the International Conference on Population and Development (ICPD) Recommendations on Bracketed Text in the Draft Programme of Action of the ICPD", New York, Wedo, 1994.

WIDE, "Mujeres en el desarrollo de Europa", Bruselas, Boletín Wide (Women in development Europe), No. 3, 1994.



El derecho a la diferencia en la coincidencia es una de las bondades de la democracia que más nos entusiasman y defendemos.

Revista Foro



Las Incertidumbres de la Democracia

Compilador
Pedro Santana R.



Ediciones Foro Nacional por Colombia

NORBERTO BOBBIO
ROBERT A. DALH
UMBERTO CERRONI
PHILIPPE C. SCHMITTER
FERNANDO SAVATER
FABIO WANDERLEY REIS
ERIC J. HOBSBAWN
NORBERT LECHNER
CARLOS NELSON COUTINHO
GUILLERMO O'DONNELL
JUAN CARLOS PORTANTIERRO
TOMAS MOULIAN
ADAM PRZEWORSKI
JUAN LUIS CEBRIAN
LARRY DIAMOND
ATILIO BORON
FARNCISCO C. WEFFORT
FRANCOISE DUBET
MICHELANGELO BOVERO
JULIO LEBASTIDA
VICTOR FLORES OLEA
CHANTAL MOUFFE
ROLANDO CORDERA
JOSE FERNANDO GARCÍA
PEDRO SANTANA R.

En la batalla de cerca de dos siglos entre el liberalismo y el socialismo triunfo la democracia. Pero este triunfo lejos de significar el arribo a puerto seguro ha puesto sobre la mesa de la sociedad actual las precariedades y limitaciones de la democracia como sistema de organización social y como forma de organización del poder político. Al mismo tiempo la democracia se ha expandido. Ya no es simplemente una forma de gobierno sino que ella ha penetrado profundamente en la vida cotidiana de los seres humanos y se muestra como un instrumento importante para conquistar un nuevo tipo de relación entre los sexos, entre las nacionalidades y entre las mayorías y las minorías.

El debate actual sin embargo abarca temas como las relaciones entre el Estado, la sociedad civil, el mercado y el desarrollo. También sobre contenido y forma de la democracia y en medio de esta discusión sobresale el debate si la democracia puede reducirse a unas reglas de procedimiento o si involucra contenidos de igualdad y justicia social. Se han reunido a lo largo de los últimos años los ensayistas más connotados sobre este tema y se recogen en este libro sus principales ensayos. Un libro imprescindible en la discusión actual.

Pedro Santana Rodríguez
Compilador.

YA ESTA A LA VENTA

Adquiéralo en librerías

Pedidos:

Martha Lucía Castaño Calle.

Carrera 3A N° 26-52

Teléfono: 2 84 05 82 - 2 43 34 64

Fax: 2 86 12 99



El esfuerzo del pasado le da valor al presente y grandeza al futuro

Han sido 85 años de realizaciones para miles de personas
que han compartido sus sueños y su confianza con nosotros.
Una historia de hechos positivos que hoy nos dan valor para
seguir construyendo una vida digna para todos.



**FUNDACION
SOCIAL**



A Ñ O S

Por una causa justa

RPM



• PROGRAMAS SOCIALES DE DESARROLLO EN: • BOGOTÁ • MEDELLÍN • CALI • BARRANQUILLA • CARTAGENA • MANIZALES • NEIVA • IBAGUE • PASTO • DUITAMA • SOGAMOSO •