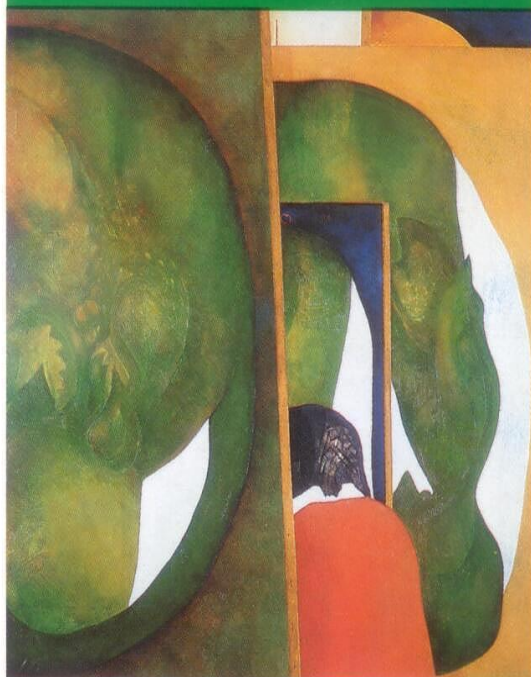


PODER LOCAL

Realidad y utopía
de la descentralización
en Colombia

PILAR GAITÁN PAVÍA
CARLOS MORENO OSPINA



INSTITUTO DE ESTUDIOS POLÍTICOS U. N.
T/M EDITORES

Pilar Gaitán Pavía es politóloga de la Universidad de los Andes, con estudios de posgrado en ciencia política en la Universidad Nacional Autónoma de México. Fue becaria de investigación del Colegio de México y estuvo vinculada al Departamento de Derecho Público de la Universidad Externado de Colombia. Es investigadora del Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Colombia y profesora en el Departamento de Ciencia Política de la Universidad de los Andes. *Condiciones y posibilidades de organización del proletariado cañero en Colombia; La elección popular de alcaldes: un desafío para la democracia, y Primera elección popular de alcaldes: expectativas y frustraciones*, figuran entre sus publicaciones.

Carlos Moreno Ospina, economista con estudios de posgrado en teoría y política económica en la Universidad Nacional de Colombia, ha sido investigador en el Centro de Investigaciones Interdisciplinarias de la Universidad Piloto, en el Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales, en el Instituto de Estudios Liberales y en la Fundación Foro Nacional por Colombia. Ex consultor de CORFAS y ex jefe de la División de Estudios Territoriales del DANE, actualmente es consultor privado. *La actual política de tarifas de electricidad, La reforma municipal: ¿descentralismo o centralismo?, Impacto del conflicto armado y el narcotráfico en la producción agropecuaria, y Narcotráfico y sector agropecuario en Colombia*, son algunos trabajos publicados.

Portada:

Fruta verde, óleo de Gustavo Zalamea.

ACADÉMICA



Según los autores, este esfuerzo colectivo, de carácter interdisciplinario, le ofrece al lector una visión integral y actualizada de la descentralización en Colombia.

La política descentralista es analizada como un extraordinario campo de tensiones y conflictos en medio de los procesos de modernización y democratización a que está sometida la sociedad contemporánea. Se indaga por el significado y los alcances de la reforma municipal a partir de la severa crisis política que caracteriza a nuestro pasado reciente. Crisis que, paradójicamente, brinda un sinnúmero de oportunidades para la construcción de la democracia local.

Las paradojas de la descentralización se abordan en el plano político, particularmente en el de la elección popular de alcaldes, así como en el fiscal y el administrativo. Una labor investigativa, rica en información y sugestiva en sus resultados analíticos, está detrás de este nuevo trabajo del Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales. Es un aporte fundamental para la comprensión de una de las transformaciones políticas e institucionales más importantes de la Colombia de los años noventa.

ISBN 958-601-383-9


EDITORES


IEPRI

PILAR GAITÁN PAVÍA
CARLOS MORENO OSPINA

PODER LOCAL

**Realidad y utopía
de la descentralización en Colombia**



Ilustración de portada:
Óleo de Gustavo Zalamea, “Fruta Verde”, 1990.

Diseño:
Felipe Valencia

Primera edición: abril de 1992
Primera reimpresión: noviembre de 1994

© Pilar Gaitán Pavía
© Carlos Moreno Ospina
© Universidad Nacional de Colombia
© Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales —IEPRI—
© Tercer Mundo Editores

ISBN 958-601-383-9

Edición, armada electrónica, impresión y encuadernación:
Tercer Mundo Editores

Versión PDF:
Edwin Hernández Hernández
Profesional Universitario IEPRI
Octubre de 2010

*Para construir la democracia
hay que imaginarla*

Norbert Lechner

CONTENIDO

RECONOCIMIENTOS.....	9
PRESENTACIÓN.....	10

PRIMERA PARTE POLÍTICA Y DESCENTRALIZACIÓN

Capítulo 1

LOS EQUÍVOCOS DE LA DESCENTRALIZACIÓN..... 14

La descentralización: entre el ajuste y la utopía.....	15
La modernización sin modernidad de América Latina.....	17
Las políticas descentralistas en América Latina: algunos casos nacionales.....	19
El debate sobre la descentralización.....	22
<i>El enfoque neoconservador.....</i>	<i>22</i>
<i>Una propuesta interpretativa basada en la sociología de la acción.....</i>	<i>23</i>
<i>El enfoque “politicista”.....</i>	<i>25</i>
<i>El enfoque “derivacionista”.....</i>	<i>27</i>

Capítulo 2

LA ELECCIÓN POPULAR DE ALCALDES:

¿UNA PROPUESTA DEMOCRÁTICA?.....32

El reformismo institucional: una estrategia para enfrentar la crisis.....	34
El momento político de la reforma municipal.....	36
Los dilemas y desafíos de la elección popular de alcaldes.....	38

Capítulo 3

ELECCIÓN POPULAR DE ALCALDES:

EXPECTATIVAS Y FRUSTRACIONES.....44

Descentralización y paz: una ecuación optimista.....	45
La reforma municipal y la participación electoral.....	50
La geografía política de la elección de alcaldes.....	55
<i>La continuidad liberal-conservadora.....</i>	<i>55</i>
<i>Las coaliciones: alianzas y multipartidismo.....</i>	<i>62</i>
<i>Las coaliciones por dentro.....</i>	<i>65</i>
<i>Las coaliciones en la geografía nacional.....</i>	<i>67</i>
<i>Los “Otros inscritos”: Entre los cívicos y los políticos.....</i>	<i>67</i>
La Unión Patriótica: guerra sucia, división y ambigüedad.....	75
<i>La Unión Patriótica en la elección popular de alcaldes.....</i>	<i>78</i>
La alianza democrática M-19 y la elección de alcaldes.....	81

POST-SR Í PTUM.....	83
---------------------	----

Capítulo 4

EL PERFIL DEL ALCALDE POPULAR.....	87
La dimensión política y social de la gestión local.....	88
La nueva territorialidad del mandato local.....	89
La dimensión económica de la gestión local.....	93
El destino de los recursos: programas e inversiones.....	96
Las alcaldías frente a la consulta popular y la reelección.....	100

SEGUNDA PARTE LA DIMENSIÓN FISCAL Y ADMINISTRATIVA DE LA DESCENTRALIZACIÓN

Capítulo 5

ANTECEDENTES RECIENTES DE LA DESCENTRALIZACIÓN.....	108
--	------------

Capítulo 6

MODERNIZACIÓN ADMINISTRATIVA Y NUEVAS COMPETENCIAS DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES.....	114
Reforma municipal y nuevos retos de la administración pública local.....	115
<i>El Concejo: un gran ausente de la reforma.....</i>	<i>115</i>
<i>Responsabilidades locales: una ambigüedad en curso.....</i>	<i>117</i>
<i>Delegación de funciones versus capacidad de gestión.....</i>	<i>120</i>
<i>Pertinencia de la categorización municipal.....</i>	<i>121</i>
<i>El municipio en la Constitución de 1991.....</i>	<i>123</i>
El nuevo departamento: bisagra de la descentralización.....	124
<i>La función de apoyo a los municipios.....</i>	<i>126</i>
<i>Nuevo rol en un nuevo país.....</i>	<i>128</i>
La planificación en el nuevo ordenamiento territorial: un asunto en cuestión.....	129
Corporaciones y desarrollo territorial.....	131
<i>Planeación municipal y departamental.....</i>	<i>132</i>
<i>La marcha de la planeación: el centralismo en entredicho.....</i>	<i>135</i>

Capítulo 7

EL PROBLEMA FISCAL: TALÓN DE AQUILES DE DESCENTRALIZACIÓN.....	138
El fortalecimiento de los fiscos locales y departamentales.....	138
Transferencias intergubernamentales y descentralización.....	141
<i>¿Por qué transferencias?.....</i>	<i>141</i>
<i>Ley 12 de 1986.....</i>	<i>143</i>
<i>Situación actual.....</i>	<i>150</i>

A MANERA DE CONCLUSIÓN.....	154
------------------------------------	------------

ANEXO
Normas básicas sobre descentralización, planificación
y ordenamiento territorial en Colombia
(1980-1992)

ÍNDICE TEMÁTICO

Descentralización administrativa.....	158
Descentralización económica y fiscal.....	159
Gestión y planificación del desarrollo municipal.....	160
Descentralización política.....	160
Descentralización y reordenamiento territorial.....	161

LEGISLACIÓN

Descentralización administrativa.....	162
Descentralización económica y fiscal.....	165
Gestión y planificación del desarrollo municipal.....	168
Descentralización política.....	169
Descentralización y reordenamiento territorial.....	170

<i>BIBLIOGRAFÍA</i>	172
----------------------------------	-----

RECONOCIMIENTOS

Este libro es en esencia un esfuerzo colectivo. Por ello, aunque las opiniones que aquí se consignan son de la exclusiva responsabilidad de los autores, queremos expresar nuestro reconocimiento y gratitud a todas las personas e instituciones que hicieron posible su publicación.

A aquellos colaboradores que siempre están tras las investigaciones, recopilando información, ordenándola y analizándola, y quienes hacen menos difícil y solitario el oficio de la producción académica. A Adriana Sossa, abogada de la Universidad Nacional, vinculada a la primera fase de la investigación y a cuyo cargo estuvo, en buena parte, la ardua y exigente labor de recolección y sistematización de las estadísticas electorales de la contienda política realizada en 1988. A Andrés López, economista de la Universidad de los Andes e investigador del Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales, quien asumió con empeño la tarea de asistir la investigación en su segunda etapa, y cuyos trabajos empíricos y teóricos, enriquecieron y ampliaron las perspectivas de análisis sobre la reforma municipal. A Fernando Guzmán, abogado y especialista en Derecho Público de la Universidad Nacional, quien colaboró de manera decisiva en el ordenamiento de las normas legales sobre descentralización, tal y como se aprecia en el anexo de su autoría, que sobre dicho tema se incluye al final del libro.

De manera muy especial quisiéramos agradecer a Harold Bush, politólogo de la Universidad de los Andes y a Juan Pablo Rodríguez, economista y politólogo de la misma casa de estudios, quienes como compañeros de investigación en los últimos meses, nos brindaron una incondicional ayuda para poder culminar este trabajo y llevar a cabo su edición y publicación.

También queremos hacer explícito nuestro reconocimiento a todos los colegas del Instituto, por sus comentarios y críticas a los ensayos que sirvieron de base para la elaboración de los distintos capítulos del libro. En especial, a Gonzalo Sánchez y a Luis Aguilar, quienes pacientemente leyeron y evaluaron su versión definitiva.

Así mismo, queremos reconocer a Tercer Mundo Editores, a su director general Santiago Pamba y a todo su equipo de colaboradores, por la dedicación y el profesionalismo con los cuales asumieron la edición e impresión del texto original. Y agradecer a Gustavo Zalamea por habernos cedido generosamente la obra que ilustra la portada.

Finalmente, expresamos nuestros agradecimientos a Colciencias, a la Fundación Ford y a la Fundación Friedrich Ebert de Colombia, Fescol, por su apoyo financiero en las distintas fases del trabajo, que permitió realizar la presente investigación.

***Pilar Gaitán Pavía
Carlos Moreno Ospina***

Bogotá, marzo de 1992

PRESENTACIÓN

El libro que presentamos a consideración de los lectores es el resultado final de una investigación realizada en la Universidad Nacional de Colombia, que tuvo su inicio en 1988. Durante este año, se llevó a cabo la primera elección de alcaldes por voto popular y comenzaron a advertirse los efectos de las políticas de descentralización fiscal y administrativa puestas en marcha desde el gobierno de Belisario Betancur. Se vivía por ese entonces cierta “euforia municipalista”, la cual si bien contribuyó a que se valoraran la diversidad y pluralidad de nuestros pueblos y regiones, a su vez, colocó el debate sobre el tema en un plano marcadamente local, y estimuló análisis proclives a separar los distintos campos en los cuales se desarrolla la reforma municipal.

Por fortuna, tuvimos la oportunidad de emprender un trabajo interdisciplinario que nos permitió advertir la necesidad de explorar las distintas dimensiones del proceso de descentralización en curso. Por ello, este texto está integrado por dos grandes secciones en las cuales se estudian y analizan, por un lado, sus aspectos políticos y, por el otro, sus aspectos administrativos y fiscales.

La primera parte se encuentra dividida en cuatro capítulos. En el primero de ellos se da cuenta del marco general en el cual pueden inscribirse las reformas estatales, en particular las que apuntan a la descentralización, las cuales, con sorprendente simultaneidad, se desarrollaron en casi todos los países de América Latina desde comienzos de los años ochenta. Respecto a las motivaciones y objetivos que han impulsado dichas reformas, se presenta una revisión crítica de los principales enfoques interpretativos que han procurado explicarlas. Y se enuncian los lineamientos básicos que orientan el análisis del caso colombiano.

En el segundo capítulo, se aborda el tema del reformismo institucional como una de las estrategias del régimen para enfrentar la crisis política, que de manera creciente se ha venido agudizando en todo el territorio nacional. Bajo esta premisa se indaga sobre los móviles y propósitos que llevaron a la consagración de la reforma municipal y que le dieron vida a la institución del alcalde popular. Para cerrar este punto, se destacan los diversos dilemas y desafíos que plantea el desarrollo de esta institución, al haber tenido que ponerse a prueba en un contexto de violencia y severa crisis.

En el tercer capítulo, se lleva a cabo un análisis comparativo de los dos procesos para elegir alcaldes celebrados durante los años de 1988 y 1990. El examen sobre estas contiendas tiene como propósito ofrecer una interpretación cualitativa sobre los principales resultados y tendencias que arrojan dichos procesos. Por ello, sin desconocer la importancia de la información estadística, la cual se registra y se confronta con datos de otros períodos electorales, el análisis se centra en el comportamiento de los distintos partidos y movimientos que participaron en las dos elecciones.

Tal comportamiento se explora a partir de las diversas expectativas que despertó la reforma municipal, en especial, las que auguraron la civilidad en la confrontación política y la modernización y democratización del poder local. Aunque la información disponible sobre la tercera elección de alcaldes del pasado 8 de marzo es todavía parcial e incompleta, se consideró útil y conveniente incluir algunas observaciones sobre sus principales resultados. Su incorporación al texto obedece, fundamentalmente, a la posibilidad de proyectar la comparación que se venía efectuando, hacia una elección de gobiernos municipales que, por primera vez, se realiza dentro del nuevo marco jurídico y político que estableció la Constitución de 1991.

En el capítulo cuarto, se exponen una serie de elementos que permiten trazar un perfil del alcalde popular y señalar algunas de las barreras y problemas que enfrenta el ejercicio de la gestión municipal. El trabajo es una versión ampliada y corregida de un ensayo que apareció publicado en el libro *Comunidades, alcaldes y recursos fiscales*, editado por Fescol en el año 1989. Dicho trabajo se basa en el análisis de la primera encuesta nacional aplicada a los mandatarios locales y a los presidentes de concejos del período 1988-1990. La cobertura de la encuesta y la variedad de temas que ésta contempló, así como el amplio espectro de respuestas dadas por los propios alcaldes, se constituyeron en valiosos instrumentos para permeare el microcosmos del poder municipal.

La segunda parte del libro, como se ha señalado, contiene el análisis sobre las dimensiones fiscal y administrativa de la reforma descentralista. Con el fin de conocer y evaluar su desarrollo, en el capítulo quinto se registran las motivaciones y los antecedentes legislativos que, a partir de la década del 70, sirvieron de referencia para las propuestas posteriores de reordenamiento territorial y que sentaron las bases del paquete normativo que, sobre estas materias, contempla la reforma.

En el capítulo sexto, se consignan una serie de elementos que permiten examinar los cambios que la reforma introdujo en los ámbitos de la organización institucional y la planeación en las entidades territoriales. Al respecto, se comienza por indagar sobre los alcances y limitaciones que en el municipio, ha tenido el proyecto de modernización, racionalización y maximización de la eficiencia de la gestión pública.

Con la misma óptica se efectúa un balance sobre las funciones asignadas a los departamentos en el proceso, y sobre la necesidad de su fortalecimiento técnico e institucional. La parte final de este capítulo está referida a la labor de la planeación, entendida esta última como función que sintetiza la modernización administrativa y la capacidad de gestión y coordinación de los diferentes niveles territoriales. Y, así mismo, como instancia que puede respaldar la toma de decisiones orientadas a lograr un desarrollo autónomo, o bien, como instancia que las cohibe al promover o mantener grados diversos de dependencia.

El séptimo capítulo se ocupa específicamente de las decisiones que la reforma ha adoptado en el terreno fiscal. En esta dirección, se analizan las transformaciones a los tributos que cada nivel percibe y su impacto sobre los recursos propios de los municipios y departamentos. De la misma manera, se estudian las transferencias que se han producido desde la Nación hacia las localidades, con el fin de financiar las responsabilidades y competencias delegadas por la Ley 12 de 1986. A propósito, se

advierte sobre la relación entre el volumen y el costo de las necesidades de los municipios, y la disponibilidad de recursos para satisfacerlas. Relación que, a su vez, ilustra el impacto de las transferencias sobre la equidad y la redistribución de las finanzas estatales.

Por último, se incluye un anexo en el que se aprecia la forma como se ha concretado la dimensión legislativa de la reforma. En él se recogen, bajo una clasificación cronológica y temática, las principales normas que sobre la descentralización, la planificación y el ordenamiento territorial se han consagrado desde 1980 hasta la fecha.

La bibliografía que se encuentra al final, permite conocer la rica y abundante literatura que se ha producido sobre el tema, e indica, en buena medida, el estado de la investigación sobre la descentralización en Colombia.

PRIMERA PARTE

***POLÍTICA
Y DESCENTRALIZACIÓN***

Por: PILAR GAITÁN PAVÍA

El tema y la práctica de la descentralización han venido cobrando una especial fuerza durante la última década, tanto en los países de Europa Occidental como de América Latina. Su debate ha ganado espacio en la reflexión de las ciencias sociales contemporáneas y ha ocupado un lugar destacado en la agenda política de muchos gobiernos. La descentralización se ha constituido en un aspecto esencial de las reformas estatales que, ya para terminar el siglo, han emprendido los más disímiles regímenes políticos con diferentes motivaciones.

En unos casos se la ha concebido como una nueva panacea para enfrentar el subdesarrollo; en otros, se la presenta como pieza clave de una estrategia para responder a las nuevas demandas de la acumulación capitalista. También se ha exaltado como un fenómeno consustancial a la democracia. Pero, a su vez, se tiende a explicarla como eficaz mecanismo para conjurar la crisis de legitimidad del Estado contemporáneo, y como instrumento idóneo para desconcentrar conflictos y fragmentar prácticas políticas.

Tan diversas concepciones de la descentralización nos colocan frente a un universo preso de contradicciones, ambivalencias y potencialidades. En ello reside el interés académico de su estudio, pero sobre todo su pertinencia política. Abordar la descentralización desde esta perspectiva implica reconocer su multidimensionalidad e invita a formular por lo menos tres interrogantes: ¿Por qué las estrategias de descentralización cobran tanta importancia en situaciones de crisis y por qué la discusión sobre su significado, alcances y limitaciones ha conducido a que se hable de “una moda latinoamericana” e incluso, desde formulaciones extremas, a que se la considere como una “epidemia paradigmática”?¹

¿Cuáles son esos factores comunes que posibilitan que la descentralización atraviese regímenes políticos, ideologías, niveles de desarrollo económico y, más aún, que ella haya sido promovida por los más diversos actores sociales y políticos: por el Estado, por gremios privados, por partidos, por grupos armados en proceso de desmovilización o reincorporación a la vida civil, o por movimientos sociales de claro perfil antiestatista?

¿Qué rasgos esenciales deben tenerse en cuenta para abordar la descentralización, ciertamente como una práctica que se ha generalizado, pero, a su vez, como una realidad que comporta especificidades nacionales regionales y que se desarrolla en entornos sociales y políticos concretos?

Formular estos interrogantes no persigue encontrar respuestas acabadas o globalizantes. Las preguntas, más bien, hacen las veces de líneas orientadoras de una discusión que es imprescindible asumir, para abordar la diversidad y heterogeneidad de las prácticas descentralizadoras. Para avanzar en esta reflexión general se seguirán, en este trabajo,

¹ Carlos Mattos (1988), “La descentralización: ¿Una nueva panacea para enfrentar el subdesarrollo regional?”, ponencia presentada en el Seminario Internacional sobre Descentralización del Estado. Requerimientos y políticas en la crisis, CEUR, Buenos Aires, noviembre 9-11, p. 6.

varios pasos. En primer lugar, se señalan las denominadas “mega tendencias” o fuerzas estructurales a nivel mundial, que pueden propiciar escenarios favorables para la descentralización.

En segundo lugar, se destacan aquellas tendencias de carácter regional que, asociadas con fenómenos de orden territorial, también pueden inducir o promover el impulso de políticas descentralistas.

En tercer lugar, se presenta una revisión de los principales enfoques analíticos sobre la descentralización cuyo debate, como se señaló, ha traspasado el ámbito local y se ha convertido en uno de los puntos cruciales del pensamiento y de la práctica política en América Latina. La revisión crítica de las distintas perspectivas o líneas de interpretación tiene como objetivo presentar las coordenadas analíticas desde las cuales se piensa abordar el caso colombiano, que constituye el cuerpo central de este libro. En efecto, el balance de la descentralización política, fiscal y administrativa que se viene adelantando en el país desde 1986 requiere de un enfoque que, sin desconocer las particularidades del proceso, trascienda la insularidad en la que tiende a colocarse su análisis.

LA DESCENTRALIZACIÓN: ENTRE EL AJUSTE Y LA UTOPIA²

La reestructuración del orden económico y político mundial a la que asistimos, pasa fundamentalmente por el desarrollo de cuatro grandes tendencias o fuerzas estructurales que atraviesan las cada vez más tenues fronteras ideológicas del planeta³. La revolución científica y tecnológica aparece como un fenómeno de primer orden ya que a través de sus efectos en la producción, la información y el transporte, está generando un nuevo paisaje o geografía industrial. El asentamiento del nuevo parque industrial, sobre todo de las economías centrales, se ha visto acompañado por procesos de relocalización de unidades productivas, que pueden crear o estimular espacios potenciales para una mayor descentralización decisional y territorial.

La internacionalización de las operaciones del capital y la especialización en la producción, implican nuevas relaciones entre los diferentes espacios donde se lleva a cabo la acumulación. En este sentido, dos fenómenos tienden a desarrollarse simultáneamente: de un lado, los Estados centrales se encuentran en un proceso de creciente desnacionalización. La reorganización capitalista tiende a superar las barreras entre la región, la nación y el espacio mundial, de tal forma que el impulso y desarrollo de la acumulación se den en cualquier lugar del territorio. Por ello, se busca imponer una sola racionalidad que subordine el conjunto de la producción mundial⁴.

² Subtítulo tomado del polémico artículo de Daniel García Delgado (1988), “El nuevo rol del municipio en América Latina: entre el ajuste y la utopía”, en *Le Monde Diplomatique*, Edición latinoamericana, No. 19.

³ Sobre esta temática puede consultarse la rica discusión, que aquí utilizamos como principal referencia, y que aparece en Sergio Boisier (1991), “La descentralización: un tema difuso y confuso”, en Dieter Nohlen (comp.), *Descentralización y consolidación democrática*, Caracas, Editorial Nueva Sociedad, pp. 21-30.

⁴ Darío Restrepo (1989), “Nueva fase de acumulación del capital, reestructuración del Estado y relocalización de los procesos productivos y de los conflictos sociales”, en Pedro Medellín (comp.), *La reforma del Estado en América Latina*, Bogotá, Fescol, pp. 34-35. Y Luis Alberto Restrepo (1988), “Elección popular de alcaldes: Desnacionalización antidemocrática del Estado central y reapropiación democrática del Estado local”, en Paul Allies *et. al.*, *Elección popular de alcaldes. Colombia y la experiencia internacional*, Fescol-Fidec-Procomun, Bogotá, pp. 105-115.

De otra parte, al proceso de desnacionalización se suma la pérdida de confianza en el Estado central como productor de bienes y servicios y como agente que posibilita la reproducción del sistema económico. La “devaluación estatal” se puede constituir en un aliciente que promueva las prácticas desconcentradoras y descentralizadoras de poderes y funciones. La reestructuración política del Estado y la administrativa del gobierno se revelan como fuerzas que tienden a traspasar ideologías y formas de organización del poder. Si bien es cierto que éstas responden a las demandas de la acumulación y la inserción en el mercado mundial, de igual importancia resulta atender las ambiguas exigencias del discurso democrático en boga. Esa ambigüedad se traduce, por un lado, en una exaltación de los viejos rituales y procedimientos de la democracia liberal —que son compatibles con las exigencias del mercado— y por el otro, en el despliegue de una serie de mecanismos encaminados a reprimir, contener o incorporar esa otra realidad que ha venido ganando terreno: la reinvencción democrática que se funda en la participación⁵.

En tercer término y estrechamente vinculado con el punto anterior, se registra también como una tendencia universal la creciente demanda de los distintos sectores de la sociedad civil por una mayor participación y por mayores espacios de “autorrealización”. Parecen comprobarlo la irrupción y proliferación de los más diversos grupos y movimientos en torno a la reivindicación del género, la juventud, la preservación del medio ambiente, el derecho a la recreación y principalmente el respeto a los derechos humanos. Estas reivindicaciones, que en muchos casos se desdoblan en formas de organización con gran capacidad de impacto en el Estado central, pueden estimular o dinamizar procesos descentralizadores. La aparición de movimientos sociales vinculados con la lucha por la democracia y la calidad de la vida, guarda una estrecha relación con el reformismo estatal⁶.

En cuarto lugar, existe una gran coincidencia al señalar que la privatización de actividades productivas y de servicios es otra de las grandes tendencias que pueden contribuir a la conformación de escenarios propicios para la descentralización. En la medida en que se trasladen las decisiones del sistema político-administrativo central al sistema económico, se estimulan prácticas desconcentradoras que bien pueden inducir al desmonte del intervencionismo económico y social del Estado.

El análisis de los nexos entre privatización y descentralización no está previsto en este trabajo. Pero sería pertinente abordarlo si se quiere dar cuenta de la diversidad de fenómenos que, asociados con políticas tendientes a la desregulación estatal, pueden impulsar procesos de descentralización. La confluencia de las tendencias descritas contribuye a explicar la propagación de las prácticas descentralistas en distintas partes del mundo, incluida América Latina. Pero la especificidad de nuestros países, como sociedades periféricas y dependientes, obliga a tener en cuenta una serie de tendencias de carácter regional. Enunciarlas puede ampliar el horizonte explicativo para comprender por qué la descentralización se ha dinamizado bajo los términos en que se ha hecho en nuestro continente.

⁵ A propósito de la discusión sobre las nuevas formas de participación ciudadana de base territorial que se construyen desde el campo popular, puede consultarse el libro de Orlando Fals Borda (1988), *La insurgencia de las provincias: Hacia un nuevo ordenamiento territorial para Colombia*, Bogotá, Siglo XXI Editores-Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales.

⁶ Manuel Castells (1983), *La ciudad y las masas, Sociología de los movimientos sociales urbanos*, Madrid, Alianza Editorial.

LA MODERNIZACIÓN SIN MODERNIDAD DE AMÉRICA LATINA

Los años ochenta, “la década perdida” para el desarrollo latinoamericano, fueron el escenario de una profunda crisis económica para la mayoría de países del área. El creciente endeudamiento externo y las severas restricciones para el pago del servicio de la deuda se constituyeron en los signos más visibles de la crisis. A este fenómeno lo acompañaron un progresivo deterioro en los términos de intercambio, elevados índices de inflación y tasas negativas de crecimiento económico⁷. Así mismo, pudo advertirse durante todo el decenio una fuerte caída de los coeficientes de inversión, el estancamiento o contracción de los ingresos públicos y un acelerado aumento del desempleo.

Las dimensiones de la exclusión social se ampliaron considerablemente por la depresión de los niveles de ingreso de las capas medias y más pobres de la población y por el carácter regresivo de los indicadores sociales. Todo ello a tal punto que, en una década, casi todas las sociedades latinoamericanas retrocedieron más de veinte años en sus índices de bienestar. La situación de pobreza es hoy similar a la que prevalecía a comienzos de 1970 y, de manera dramática, el número absoluto de pobres en la región ha aumentado en el mismo lapso, de 120 a 160 millones⁸.

La magnitud de la crisis económica y de la exclusión social se ha reflejado a su vez en lo que la mayoría de analistas denomina la “crisis del Estado territorial”. Crisis que, sin duda, ha desempeñado un papel catalizador frente a los procesos de ajuste y reestructuración estatal. Nos referimos básicamente al estancamiento y la diferenciación de las economías regionales o locales, a los límites, o muchas veces fracasos, de la planificación regional, así como a la celeridad y desequilibrio de los procesos de urbanización. Para ilustrarlo basta con señalar algunas de las manifestaciones más visibles de estos fenómenos.

El crecimiento poblacional, concentrado en grandes urbes con precarios servicios públicos y limitada cobertura, ha sido una de las constantes del desarrollo urbano en América Latina. Así, en 1950 la población urbana de la región alcanzaba los 68 millones de habitantes (41%); en 1980, 237 millones de personas vivían en centros urbanos (65.3%), y se proyecta que para el año 2000 lleguen a ser 421 millones; es decir, el 76.6% de la población⁹. Con este vertiginoso crecimiento de las ciudades ha corrido parejo un incremento de la pobreza absoluta sobre todo en los suburbios o sectores periféricos de las megalópolis, condición que bien puede asociarse con la disminución del impacto de las políticas urbanas, principalmente de las habitacionales, y con el retroceso de las políticas asistenciales, trátese de las alimentarias, de empleo o de emergencia¹⁰.

⁷ En conjunto, el crecimiento del PIB regional arroja, entre 1981 y 1989, un resultado negativo: -8.3%, siendo particularmente significativo que los seis países exportadores de petróleo presentan índices negativos, así como las cuatro grandes economías, a saber: Venezuela, Argentina, Brasil y México. Waldo Ansaldi (1990), “Gobernabilidad y seguridad democrática”, ponencia presentada en el Seminario Internacional sobre Gobernabilidad y seguridad democrática en América del Sur, Santiago, 16 a 18 de agosto, p. 20.

⁸ Juan Carlos Portantiero (1989), “La múltiple transformación del Estado latinoamericano”, en *Nueva Sociedad*, No. 104, Caracas, noviembre-diciembre, p. 89.

⁹ Manuel Castells *et al.* (1986), “Urbanización y democracia local en América Latina”, en Jordi Borja (comp.), *Manual de gestión municipal democrática*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid-Barcelona, p. 39.

¹⁰ Sobre este tema, desarrollado desde una perspectiva comparativa, puede consultarse el trabajo de Carlos Martínez Assad (1990), “El poder local, pilar de la democracia”, en *Cuadernos Americanos Nueva Época*, Vol. 5, No. 23, Universidad Nacional Autónoma de México, México, D.P., septiembre-octubre.

Junto al deterioro económico se ha presentado la informalización de las economías urbanas, el erosionamiento de las identidades colectivas, la inseguridad y la extensión de la delincuencia común. Y, como un signo también destacable, se ha venido produciendo una continua depredación del medio ambiente y una restricción de los espacios libres y de recreación. Fue en este contexto de aguda recesión y de empobrecimiento que muchos países del área pusieron en marcha las llamadas **políticas de ajuste**. Como ya resulta común admitirlo, tales políticas se nutren del modelo neoliberal, cuyo recetario promueve la reorientación del sistema productivo y de los recursos nacionales no sólo hacia el pago de la deuda externa, sino hacia la adopción en cada país de las pautas de producción y de consumo determinadas por los requerimientos de la competencia capitalista mundial.

Con acierto, se ha señalado que el ajuste estructural en América Latina “está condicionado por tendencias macroeconómicas que constituyen datos duros de la realidad”¹¹, de los cuales es difícil sustraerse. También se afirma que la reinserción del área en el asimétrico y exigente mercado internacional no puede reducirse a una respuesta que sería producto de ineludibles imposiciones externas. Los Estados aun inscritos en un contexto de creciente transnacionalización, desempeñan un papel determinante. Lo mismo puede decirse de los diversos agentes sociopolíticos que internamente orientan y ponen en ejecución las políticas de ajuste.

Si se observan los distintos procesos de modificación y adecuación de las economías regionales, puede apreciarse que “no hay un solo tipo de ajuste en sus políticas y en sus efectos; hay reinserciones en la economía mundial más activas o más pasivas, meras reducciones del gasto interno versus reconversiones económicas, mayor o menor vulnerabilidad de las estructuras productivas resultantes, efectos sociales compensados o no, incidencias variables en los regímenes y en los sistemas políticos, mutaciones en la cultura política y en la percepción de las transformaciones contemporáneas por parte de los distintos actores”¹². Este tipo de lectura resulta pertinente, pues permite dar cuenta, por un lado, de casos atípicos como podría ser el colombiano, desde el punto de vista de su comportamiento económico y de su reciente apertura. Y por el otro, invita a no agotar en la dimensión del condicionamiento macroeconómico externo los procesos de transformación que velozmente recorren las sociedades latinoamericanas.

Desde esta perspectiva, la dimensión política e institucional se constituye en un campo de análisis relevante; y la relación, no unívoca, entre el ajuste productivo y las transformaciones estatales en punto nodal para la comprensión del fenómeno que se viene discutiendo. Los años ochenta también colocaron a buena parte de los países del área ante el doble reto de asumir la crisis económica y de reconstruir, o preservar en otros casos, los regímenes democráticos. Doble desafío que, en palabras de Portantiero, “obliga a redefinir las relaciones entre Estado y sociedad, entre gobierno y mercado, y entre política y economía”¹³. Estas, que podríamos caracterizar como urgencias del momento, pasan, centralmente, por reformas del Estado.

¹¹ Fernando Calderón y Mario Dos Santos (1990), “Hacia un nuevo orden estatal en la América Latina. Veinte tesis sociopolíticas y un corolario de cierre”, en *Revista Paraguaya de Sociología*, No. 77, Asunción, enero-abril, p. 9.

¹² *Ibíd.*, p. 10.

¹³ Juan Carlos Portantiero, *op. cit.*, p. 92.

En efecto, con sorprendente simultaneidad, desde comienzos del decenio, casi todos los países emprendieron reformas estatales. Englobadas bajo el mote genérico de la modernización institucional y administrativa, las reformas, muchas veces inscritas o dinamizadas por procesos constituyentes, focalizaron sus objetivos en tres ejes centrales: la privatización, la desregulación y la descentralización¹⁴.

Para los propósitos de este trabajo interesa detenernos en las políticas descentralistas que bajo diversas formas, básicamente la deslocalización, la desconcentración y la descentralización propiamente dicha¹⁵, se desarrollaron desde Cuba hasta la austral república de Chile.

LAS POLÍTICAS DESCENTRALISTAS EN AMÉRICA LATINA: ALGUNOS CASOS NACIONALES

Vale la pena reseñar los casos nacionales más destacados donde se han venido dando procesos descentralistas. La reseña no pretende ofrecer un análisis comparativo, el cual está en mora de realizarse en forma sistemática, no obstante los importantes esfuerzos que se han hecho en esta dirección. El propósito es más bien ilustrar esa necesidad común que enfrentan los Estados latinoamericanos: readecuar sus estructuras de regulación económica y política a través de distintos mecanismos, dentro de los cuales la redefinición de la territorialidad del poder desempeña un papel estratégico.

En Venezuela, junto con los intentos para ampliar y modernizar el sistema político y partidista, se diseñó una estrategia para delimitar los campos de la intervención estatal en la economía y para desmontar la “maraña burocrática”¹⁶. Así mismo, durante el año 1989 fue promulgada una ley tendiente a aumentar las competencias de los estados federales y, por primera vez, gracias a la descentralización política instituida, se eligieron mediante voto directo y popular los alcaldes y gobernadores.

En Bolivia, a través de la descentralización administrativa y de la elección popular de mandatarios locales y concejos municipales, se impulsó una reforma para democratizar y relegitimar las municipalidades. Más recientemente, en enero de 1990, el presidente paz Zamora sometió a consideración del poder legislativo una ley que condujo a la conformación de los nuevos gobiernos departamentales¹⁷.

¹⁴ Al respecto puede consultarse el texto de Darío Restrepo (1990), “Transformaciones recientes en América Latina: La descentralización, mito y potencia, el caso colombiano”, en *Revista Paraguaya de Sociología*, No. 79, Asunción, septiembre-diciembre. Así mismo, las distintas ponencias presentadas en el seminario latinoamericano realizado sobre este tema en el Centro de Estudios Democráticos para América Latina —Cedal—, San José de Costa Rica, el 8, 9 y 10 de noviembre de 1990.

¹⁵ Es útil consultar la clasificación o tipología sobre las distintas formas de descentralización que aparece en Dennis Rondinelli (1990), “Descentralización Territorial Power and the State: A Critical Repense”, en *Development and Change*, No. 21, Londres.

¹⁶ Hilda Herzer (1986), presentación: “Poder local e instituciones”, en *Revista Mexicana de Sociología*, No. 4, México, D.F, octubre-diciembre, p. 6. Véase también Manuel Rachadell, “La reforma del Estado en Venezuela”, en Pedro Medellín (comp.), *op. cit.*, pp. 209-219.

¹⁷ Detlef Nolte, “Procesos de descentralización en América Latina: enfoque comparativo”, en Dieter Nohlen (ed.), *op. cit.*, p. 73.

En Argentina se ha adelantado una descentralización de los recursos fiscales en favor de las provincias y los municipios, bajo el esquema de la coparticipación, y se ha procurado fortalecer tanto a las autoridades como a los liderazgos locales. Puede señalarse que, para este caso, las constituciones provinciales promulgadas desde 1986 han reforzado la autonomía y la autogestión municipal¹⁸.

En Perú se ha venido cumpliendo un proceso de descentralización administrativa, decisional y financiera mediante el proyecto de la regionalización y se han conocido experiencias significativas de autogestión y ampliación de la participación comunitaria a partir de los nuevos espacios creados por la desconcentración y delegación del poder político.

También en México se han registrado reformas descentralistas que reivindican al “municipio libre” como pieza clave de la institucionalidad del régimen. Desde la reforma de 1983 se reiteró la elección popular de los ayuntamientos y se les invistió de personería jurídica, tanto para manejar su patrimonio como para expedir las normas de observancia general en sus territorios. En el plano económico, se definieron las contribuciones que forman la hacienda municipal; se determinó qué servicios públicos deben prestar los ayuntamientos y se previno contra la eventualidad de que las autoridades estatales o federales redujeran los ingresos del municipio. En cuanto a la planeación del desarrollo local, se facultó a los ayuntamientos para reglamentar la propiedad raíz y el uso de sus territorios, y para aprobar y administrar la zonificación y los planes de desarrollo urbano municipal. Varios autores coinciden en que las reformas descentralistas que se han promovido en México están vinculadas con los procesos de desestructuración de los dispositivos institucionales centrales, responsables de las políticas de bienestar social. Desde esta óptica, la reforma del poder municipal se ha convertido en un mecanismo eficaz para descentralizar la crisis que, de manera dramática, vivió este país desde comienzos de los ochenta¹⁹.

Cuba ha ingresado también en el concierto de países que vienen desarrollando reformas descentralistas. El Estado ha diseñado una división político-administrativa acorde con las exigencias del modelo de economía centralmente planificada, que se fundamenta en los principios de autofinanciamiento y elaboración coordinada de planes y presupuestos. En el mismo sentido, ha creado órganos locales del poder popular con el fin de lograr la autonomía y la autogestión social en las localidades²⁰.

Un caso, quizás paradójico, de un proceso de descentralización desarrollado en un contexto autoritario, es el chileno. Como bien lo señala un investigador del tema, mientras en el Perú los municipios han tenido un importante papel en el desarrollo de la movilización

¹⁸ Pueden consultarse los trabajos de Domingo José Taraborrelli, “La elección popular de alcaldes y la administración municipal en Argentina”, en Paul Allies, *et al.*, *op. cit.*, pp. 33-48, Y Roberto Esteso, “La reforma del Estado en Argentina: la descentralización en el contexto de la democratización y de la crisis”, en Pedro Medellín (comp.), *op. cit.*, pp. 137-154.

¹⁹ Eduardo Barraza, “Desafíos de municipio libre mexicano”, en Paul Allies, *et al.*, *op. cit.*, pp. 53-69. También pueden consultarse Carlos Martínez Assad y Alicia Ziccardi (1989), “El municipio entre la sociedad y el Estado”, en *Revista Mexicana de Sociología*, No. 4, México, D.F., septiembre-diciembre.

²⁰ (1988), “Notas sobre la relación centralización-descentralización en la transición socialista cubana”, proyecto RLA 86/001; ciencias sociales, crisis y requerimientos de nuevos paradigmas en la relación Estado-sociedad-economía, PNUD-Unesco-Clacso.

popular, constituyendo instancias representativas de la población organizada, en Chile “los municipios se convirtieron en los muros más visibles de la fortaleza estatal”²¹.

Bajo la dictadura pinochetista se adelantó un proyecto de regionalización del país y de descentralización fiscal, política y administrativa, asociada con las políticas de privatización y con la concepción del municipio como una empresa de servicios. Esta concepción despolitizada del proceso tenía como premisa el “disciplinamiento organizacional” de la población, propósito que, como es sabido, se llevó a cabo a través de la participación funcional, en comunidades jerarquizadas y tuteladas por el poder presidencial²². Bajo el gobierno actual, la descentralización ha seguido su curso bajo una orientación política diferente que se ha propuesto, mediante la legislación consagrada, llenar de contenido democrático las estructuras administrativas desconcentradas que fueron creadas por el régimen militar.

Un caso que también vale la pena destacar es el de Brasil. La descentralización, impulsada en el marco de la transición democrática que experimentó este país, recibió un gran impulso a través de la Asamblea Nacional Constituyente, convocada y realizada por espacio de 19 meses a partir del año 1988. La nueva Constitución, producida a través de este proceso, consagró un federalismo que dejó sin muchos poderes al gobierno central. La Carta, refrendada por los concejos locales, reforzó de manera considerable la capacidad de acción de los Estados y de las municipalidades, tanto en el terreno fiscal como en el administrativo. Así mismo, colocó en manos de los gobernadores estatales la autoridad sobre la policía civil y militar, y a esta última se le asignó la conservación del orden público. Debe destacarse que la transferencia de atribuciones y recursos fiscales a los órganos regionales o locales, estuvo acompañada por un traslado de funciones del Ejecutivo al Legislativo, lo que “en buena medida representa una ruptura con la historia brasileña, caracterizada por un fuerte presidencialismo, de corte imperial”²³.

Recapitulando, podríamos señalar que esta apretada reseña sobre los procesos descentralistas en América Latina descubre la diversidad de escenarios donde ellos pueden desarrollarse, la variedad de regímenes políticos que los adoptan y las diferentes motivaciones que los impulsan. Sin embargo, dos lógicas o propósitos comunes que se explican enseguida, subyacen a la generalización y la simultaneidad de estas heterogéneas prácticas descentralistas. Primero, en todos los casos comentados se observa la necesidad de reordenar y hacer más funcional la base territorial del poder político, por lo cual se impulsa el desarrollo de estrategias tendientes a modificar las relaciones entre el Estado central, las regiones o provincias y las localidades. La necesidad de modificar el excesivo centralismo del Estado se manifiesta en el diseño de políticas de descentralización fiscal y administrativa, para alcanzar una mayor racionalización y eficiencia de la administración pública. Dichas políticas expresan una gama de posibilidades que van desde la reasignación de competencias y recursos, hasta el fortalecimiento de la cogestión y la planeación local.

²¹ Hernán Pozo (1988), “La participación en la gestión local para el régimen chileno actual”, en Jordi Borja, *Dimensiones teóricas, problemas y perspectivas de la descentralización del Estado. Movimiento social y gestión local*, Santiago, ICI-Flacso-Clacso, p. 348.

²² Norbert Lechner (1984), *La conflictiva y nunca acabada construcción del orden deseado*, Santiago, Flacso, pp. 146-147.

²³ Jorge Orlando Melo (1989), “La Constitución Brasileña: liberalismo, democracia y participación”, en *Análisis Político*, No. 6, Bogotá, enero-abril, p. 100.

Segundo, en todos los casos puede advertirse el propósito de redefinir las relaciones entre Estado y sociedad civil. Este objetivo se traduce en la formulación de una serie de estrategias encaminadas a despolitizar, cooptar o integrar las crecientes demandas de la población por acceder al sistema productivo y de consumo, y por ampliar los espacios de participación social y política. Tales estrategias incluyen desde la promoción y consagración de elecciones populares locales y regionales, hasta la creación o ampliación de formas de participación ciudadana, que pueden estar basadas en la consulta directa y en la capacidad de decisión popular, o bien pueden estar mediadas por la tutela del poder central que las promueve o instituye.

Readecuar las estructuras de regulación económica y política del Estado, utilizando la descentralización como uno de los recursos estratégicos para consumir esta tarea, se revela entonces como una de las características que definen el proceso de transformación que están experimentando las actuales sociedades latinoamericanas.

EL DEBATE SOBRE LA DESCENTRALIZACIÓN

A continuación se expondrán los principales enfoques o líneas de interpretación que han procurado explicar el fenómeno descentralista, fundamentalmente en América Latina. Consideramos importante presentar, así sea de forma somera y resumida, el estado en que se encuentra la discusión sobre el tema, con el fin de destacar las premisas en las que se basan las distintas perspectivas teóricas, y con el ánimo de recuperar las tesis o proposiciones que se estimen convenientes para el análisis del caso colombiano.

El enfoque neoconservador

Un primer enfoque, el neoconservador, parte de la premisa según la cual el Estado no ha podido cumplir con su función reguladora, ni ha podido ampliar y manejar adecuadamente su capacidad administrativa. Sujeto, sobre todo en los países del Tercer Mundo, a una severa crisis fiscal y a crecientes demandas distributivas, el Estado se ha burocratizado y se ha tornado ineficiente. Esta doble presión lo ha obligado, desde una lógica de costo-beneficio, a emprender reformas de sus estructuras —reduciendo al mínimo su tamaño y su capacidad interventora— con el fin de “despolitizar” la economía y “deflacionar” la política²⁴. Dicha racionalidad, que se apoya en los presupuestos del neoliberalismo económico y que ha recordado en el debate latinoamericano las recomendaciones sobre gobernabilidad, formuladas por la Comisión trilateral a mediados de 1970²⁵, promueve un programa de descentralización que se explica en los términos que siguen. El desmantelamiento del Estado ineficiente y la modernización administrativa, deben conducir a una efectiva asignación de los recursos sociales y a un mejoramiento en la calidad de los servicios básicos. Las reformas, incluidas las que

²⁴ Véase la rica y sugestiva discusión en torno a la “terapia neoconservadora” como salida a la crisis del Estado contemporáneo, en Juan Carlos Portantiero (1984), “La democratización del Estado”, en *Pensamiento Iberoamericano*, No. 5A, Madrid, enero-junio.

²⁵ Michael Crozier, Samuel Huntington, Joji Watanuki (1975), *The Crisis of Democracy. Report on the Gobernability of Democracies to the Trilateral Comission*, New York, N.Y. University Press.

apuntan a la descentralización, deben, así mismo, propender por una flexibilidad total que libere al Estado de su papel coercitivo frente al capital, permitiendo la libre movilidad y la colocación de los recursos en las regiones y actividades que resulten más rentables. Ello sin atender a los límites nacionales, o a la conveniencia social o política. Esta propuesta lleva implícita la cancelación del intervencionismo social, la deificación de las fuerzas del mercado y de la competencia individual, y la privatización, como su principal corolario. Para este enfoque, el Estado no existe como relación social, ni tienen relevancia las distintas fuerzas y actores que tramitan y orientan las reformas, como si éstas operaran en un vacío social. Por ello, la descentralización es vista como una respuesta adecuada de las élites frente a las exigencias del mercado y reducida, en últimas, a una mera práctica administrativa.

La descentralización, así concebida, ha servido de soporte ideológico a procesos de modernización autoritaria como el impulsado por la dictadura chilena. El proyecto de regionalización del país que instauró el gobierno militar, combinado con la descentralización fiscal, la privatización de los servicios públicos y la desarticulación de la protesta social, a través de organizaciones promovidas y dirigidas desde la Presidencia, pueden ser un buen ejemplo de ello.

Una propuesta interpretativa basada en la sociología de la acción

Un segundo enfoque, que en buena medida se nutre de los aportes de la sociología urbana crítica, apunta a explicar la descentralización a partir de la relación existente entre la reforma del Estado, la crisis y los movimientos sociales. Sus premisas básicas podrían resumirse de la siguiente manera: El Estado enfrenta una severa crisis, tanto en el plano externo, por el desbalance de sus economías y el endeudamiento, como en el plano interno, por su creciente deslegitimación, producto de la incapacidad de atender las presiones redistributivas. En este contexto se reconoce la necesidad de ejecutar políticas de ajuste, las cuales limitan la autonomía nacional y restringen la posibilidad de desarrollar medidas que promuevan el desarrollo. A su vez, la excesiva centralización del Estado y de sus funciones produce ineficiencia, desarrollo regional desequilibrado y restricción en la participación social y política de las mayorías.

La crisis alienta la aparición de movimientos sociales, fundamentalmente de base territorial, que exigen su inclusión en el sistema productivo y una mayor participación en la toma de decisiones. La presión de la llamada “periferia” y la movilización de los sectores víctimas del centralismo, se convierten en una poderosa fuerza que dinamiza la descentralización. Por ello se plantea como un propósito fundamental la reforma del ámbito local y regional y la incorporación de las distintas formas de protesta social. Desde este enfoque, la descentralización política, fiscal y administrativa no debe perseguir el desmonte de la regulación estatal sino su racionalización, y puede verse como una eficaz estrategia para enfrentar la crisis y como un mecanismo idóneo para alcanzar objetivos democratizadores.

La modernización institucional, está cargada de bondades e intenciones positivas. A ella se le atribuye la virtud de impulsar el desarrollo local. A propósito, uno de los teóricos más influyentes en la discusión sobre el tema señala que a la descentralización político-administrativa se le puede considerar como “mecanismo adecuado para promover la

socialización política de las clases populares y el desarrollo de las libertades individuales, así como las transformaciones socioeconómicas de tendencia igualitaria”. En la misma línea de argumentación plantea que “la descentralización hoy parece consustancial con la democracia y el proceso de democratización del Estado. Con la ampliación del campo de los derechos y libertades, con la incorporación de los sectores excluidos y marginados de las instituciones representativas y con el mayor control y participación populares en el ejercicio de la administración pública²⁶. Otros autores, también representativos de este tipo de análisis, sostienen que el desarrollo local y la descentralización son procesos que corren parejos, e inclusive que pueden homologarse. Aunque desde esta óptica se advierte sobre la necesidad de “construir socialmente las regiones”²⁷, para que la descentralización no caiga en un vacío formalista y se convierta en un ejercicio antidemocrático, el enfoque plantea una serie de problemas.

Resumiendo, puede decirse que dicha perspectiva ofrece una visión esencialmente positiva de la descentralización en tanto centra su análisis en las bondades de la modernización institucional y en las potencialidades democratizadoras de la reforma. Así mismo, le concede una extraordinaria importancia al papel transformador que pueden desempeñar los actores populares de las localidades, reivindicando —como una de las tareas centrales de las sociedades contemporáneas— el ejercicio efectivo del derecho a la participación y la progresiva conquista de la ciudadanía.

La marcada ponderación de estos aspectos tiende a disociar las dimensiones política y económica de la reforma, soslayándose, o por lo menos minimizándose, el peso que tiene la reestructuración del Estado, de cara al nuevo orden mundial, sobre los procesos descentralistas, lo que implica el riesgo de asumir el debate sobre el desarrollo y la democracia local deseados, eludiendo un punto crucial: la fuerza condicionante del sistema productivo y de las relaciones sociales que le dan cuerpo.

La práctica de políticas descentralistas pasa por la racionalización de las formas de organización del Estado y de la administración pública, pero no se agota en ellas, y tampoco en la consagración de la participación ciudadana y de los canales institucionales que posibilitan su expresión. Ciertamente, una reforma político-administrativa puede incluirlos. Por ello, la descentralización no es necesariamente consustancial a la democratización del Estado. Por el contrario, puede dar lugar a procesos de modernización autoritaria y excluyente, como ya se ha ilustrado, a restauraciones institucionales conservadoras, o a meras políticas de desconcentración y devolución funcional de competencias.

La tentación de homologar la redistribución del poder, bien sea en el plano territorial o institucional, con la democracia, como ha sido ampliamente discutido en distintos foros latinoamericanos, puede conducir a entender lo local como un sinónimo de lo popular, y, por ende, a subestimar el universo de los conflictos. O, dicho en otras palabras, tal homologación conduce a que las clases y sectores sociales que son agentes de la descentralización se volatilicen bajo un discurso, sesgado por la ideología y el voluntarismo político.

²⁶ Jordi Borja, “Dimensiones teóricas, problemas y perspectivas de la descentralización”, en Jordi Borja *et al.*, *op. cit.*, pp. 24 y 39.

²⁷ Sergio Boiser (1988), “Las regiones como espacios socialmente construidos”, en *Revista de la Cepal*, No. 35, Santiago, agosto.

El enfoque “politicista”

Una tercera línea de interpretación se podría denominar como “politicista”. Las siguientes variables teóricas sustentan su marco de análisis: la crisis del sistema político; la forma de descentralización que se escoge para manejar la crisis; las condiciones políticas bajo las cuales se implementa la descentralización y los resultados que tiene la reforma con respecto a sus objetivos. La selección de estas variables tiene como propósito desplazar el análisis hacia un campo de reflexión donde se evite la sobrevaloración de los factores de orden externo y económico.

El concepto de crisis se constituye en un aspecto central. La crisis se entiende como “la perturbación de procesos de regulación con una potencialidad desestabilizadora”²⁸. Y ésta puede ser de naturaleza primaria, inherente al proceso de producción capitalista, o de naturaleza secundaria, cuando hace referencia a la regulación del sistema político administrativo frente al económico, por un lado, y al sistema normativo, por el otro.

La crisis económica y la crisis política, señala van Haldenwang, son dos aspectos de una crisis del Estado periférico que se traduce en una incongruencia entre la regulación necesaria y la regulación política y financieramente posible. Con estas premisas, se advierte sobre el estrechamiento del espacio financiero en los Estados latinoamericanos y sobre el incremento simultáneo de las demandas económicas y sociales de la población.

La incapacidad de responder a tales demandas amenaza con erosionar la legitimidad del Estado. Crisis y descentralización son facetas de un mismo problema. Por ello, esta última puede concebirse como una “reforma de las funciones estatales de regulación que tiene el objetivo fundamental de estabilizar el sistema político”²⁹.

Concebida básicamente como un instrumento de ajuste institucional, la descentralización asume distintas formas. Ellas dependerán de la incorporación que se haga de los “recursos” del Estado, a saber: la racionalidad administrativa, los medios financieros y la legitimidad. Uno de los presupuestos claves del análisis es la suposición de que las formas políticas e ideológicas de la descentralización prevalecen cuando los espacios de distribución se encuentran limitados. Así, la función legitimadora de las prácticas descentralistas se constituye en una variable explicativa de gran importancia. Dicha función puede expresarse como proyecto político-ideológico que contribuye a la reproducción simbólica del régimen. Puede así mismo crear nuevos espacios políticos en los ámbitos regional y local, aunque ellos impliquen a la vez nuevos campos de intervención estatal, y ampliar estructuras participativas ya existentes. De otra parte, a través del mejoramiento de los servicios públicos, la descentralización administrativa puede inducir procesos de educación política y de identificación de los usuarios con la prestación de los servicios. Finalmente, la privatización de estos últimos puede contribuir a la legitimación de un régimen al beneficiar a grupos cuyo apoyo político tiene una importancia estratégica³⁰.

²⁸ Una muy buena síntesis de este enfoque, que el mismo autor en que nos basamos para ilustrarlo denomina como politológico, se encuentra en Christian von Haldenwang (1991), “Hacia un concepto politológico de la descentralización”, en Miguel Eduardo Cárdenas *et al.*, *Descentralización y Estado moderno*, Bogotá, FAUS-Fescol, pp. 232-235.

²⁹ *Ibíd.*, p. 2

³⁰ *Ibíd.*

Este tipo de análisis invoca la percepción que tienen las “élites” sobre la crisis como un factor determinante para impulsar distintas opciones de descentralización, y plantea la inconveniencia de limitarse al análisis del régimen político, así como la pertinencia de incluir el estudio sobre las políticas de dominación prevalecientes. Ello, puesto que en la actualidad la mayoría de regímenes latinoamericanos se caracterizan por manejar una compleja y dinámica combinación de políticas integrativas y excluyentes, democráticas y autoritarias.

Compartimos, en efecto, dicha tesis, pues da cuenta del carácter equívoco y de la naturaleza contradictoria de los procesos descentralistas, tal y como se ha venido destacando. Pero valdría la pena preguntarse si la percepción y conciencia de la crisis que tienen los titulares del poder es condición suficiente para diseñar y ejecutar políticas capaces de sortearla.

Las condiciones políticas, que según este enfoque inciden sobre los resultados de la reforma, están dadas por algo más que la buena voluntad de las élites que las impulsan y el adecuado manejo de los recursos de los cuales disponen. Las condiciones políticas favorables para una reforma no sólo se construyen en la cúpula del poder.

El ejercicio de la dominación, cabe reiterarlo, no es una práctica que opera en una sola dirección, ni las reformas que se desarrollan para preservar la estabilidad del régimen y dotarlo de legitimidad son procesos unívocos. Las reformas también le competen a la sociedad, y en particular a los actores sociales y políticos de las localidades hacia las cuales va fundamentalmente dirigida. Las clases sociales, sus intereses y conflictos no tienen relevancia desde esta perspectiva analítica. Ellos más bien parecen receptores pasivos de las transformaciones institucionales.

Como puede deducirse de la exposición de los distintos casos nacionales presentados, las políticas descentralistas, no obstante estar vinculadas por factores estructurales comunes, tienen un significado y un alcance diferentes, según el entorno social y político en el cual se desarrollen. En esta dirección, puede afirmarse que las políticas descentralistas tendrán efectos sustancialmente distintos si se desarrollan por ejemplo en contextos de considerable organización y movilización popular, como en el Perú, o si se llevan a cabo en situaciones donde, como en el caso chileno, la característica es la dispersión y desarticulación del movimiento popular.

La intención de evitar el reduccionismo económico y el determinismo externo puede conducir a interpretaciones más integrales sobre la descentralización. Pero consideramos que este objetivo teórico y metodológico no se alcanza si el análisis se traduce en una sobrevaloración del ámbito política, bajo el cual quedan subsumidos los distintos factores, no sólo de orden institucional, que propician y permiten llevar a cabo las reformas.

Este sesgo en el análisis de la descentralización, nos permite señalar que el enfoque restringe considerablemente las posibilidades explicativas y que peca por un excesivo “politicismo”, con el cual incurre en las mismas limitaciones que pretende superar.

El enfoque “derivacionista”

Por último, debe presentarse el enfoque que procura explicar la racionalidad de las políticas descentralistas en América Latina a partir de un marco de análisis que se apoya, fundamentalmente, en las teorías neomarxistas de la acumulación y de la crisis. Sus presupuestos básicos pueden resumirse como sigue.

Una primera línea de argumentación señala que el actual proceso de reforma de los Estados latinoamericanos incluye una serie de prácticas que, en **apariencia**, apuntan a la democratización de la vida política y a la eficiencia en la administración del desarrollo económico y local. Pero tales acciones en esencia son “un proyecto de largo plazo que se juega en el doble terreno de la reinstitucionalización de los conflictos y el relanzamiento de la acumulación de capital en la región”³¹.

En este mismo sentido, pero formulado de manera menos radical, se enuncian como rasgos fundamentales de la reforma estatal en el continente los siguientes aspectos: el encuentro entre las necesidades de estabilidad, legitimación y formas de disciplinamiento social referentes al régimen, y la reestructuración del aparato estatal. Esto último supone una revisión de los criterios de la intervención del Estado en la economía, en beneficio de ampliar el proceso de acumulación y desarrollo económico ligado a la inserción en el mercado mundial³². La reforma estatal puede entenderse entonces como un imperativo histórico en un contexto de crisis: crisis de los viejos patrones de acumulación y crisis del Estado como ordenador del desarrollo.

La forma concreta que ha adoptado la reestructuración del Estado en la región, tal y como lo señala la mayoría de analistas sobre el tema, ha sido el ajuste productivo. El ajuste impone el desarrollo de políticas tendientes a generalizar las condiciones necesarias para la extensión de las relaciones capitalistas. Así, “lo local, lo nacional y el espacio mundial son tres momentos de una misma cadena (...) Razón por la cual (...) no existe oposición lógica entre la descentralización, la centralización y la transnacionalización de las economías, y de las políticas públicas”³³. En este contexto, los procesos de descentralización son, por tanto, procesos transnacionalizados.

Para este tipo de análisis, las políticas de ajuste en los países de América Latina y los cambios en las orientaciones macroeconómicas van acompañadas de reformas administrativas e institucionales del Estado y de nuevas mediaciones políticas en la sociedad civil. Sin embargo, dichas reformas y mediaciones, que hacen parte de una nueva organicidad encaminada a procurar la eficiencia del Estado, están dirigidas desde los mandos centrales. En este sentido, no existe descentralización ni participación ciudadana sin tutela y sin el establecimiento de unas líneas jerárquicas de mando. El corolario se deduce naturalmente: el poder local no se opone al centralismo sino que es un instrumento complementario de este último.

³¹ Pedro Medellín, “La reforma del Estado en América Latina: desnacionalización del Estado y transnacionalización del capital”, en Pedro Medellín (comp.) *op. cit.*, p. 42.

³² Darío Restrepo, “Nueva fase de acumulación...”, *op. cit.*, en Pedro Medellín (comp.), *op. cit.*, p. 20.

³³ Darío Restrepo, “Transformaciones recientes...”, *op. cit.*, p. 129.

La descentralización así entendida es eminentemente funcional y la ampliación de canales participativos y de representación ciudadana resulta instrumento idóneo para la modernización liberal del Estado. Más aún, la descentralización puede leerse no sólo como mecanismo de regulación estatal, funcional al ajuste, sino como una estrategia orientada a desconcentrar conflictos sociales y a desvertebrar prácticas populares. Todo ello con el fin de integrar las fuerzas sociales al proceso de producción capitalista.

A pesar de las premisas señaladas, el enfoque aborda el tema del potencial democratizador de las reformas. La posibilidad de que los procesos descentralistas incluyan esta dimensión la registran los autores citados, pero más como un problema conceptual y de interpretación metodológica que como un fenómeno real que entraña contradicciones que pueden desarrollarse y modificar situaciones existentes. A propósito, Restrepo advierte que las reformas del Estado expresan racionalidades contradictorias, la democracia y la eficiencia, respecto a las cuales se tienden a presentar análisis unilaterales y poco globalizantes. De allí la severa crítica a los denominados enfoques “liberales”, “localistas” y “sociológicos”, que no ponderan, como determinantes, la dimensión económica o productiva de la descentralización.

Como alternativa analítica que examine adecuadamente la relación entre reforma y democracia, se propone un estudio orgánico de las dos dimensiones de la reestructuración estatal. Esto con el fin de explicar el cambio profundo que se presenta entre la sociedad civil, el Estado y la actividad económica. No obstante, termina por adoptarse un esquema donde priman las explicaciones causales y finalistas. Lo ilustra de manera bastante clara el concluir que “las nuevas formas de organización estatal se **erigen** como instrumentos de disciplinamiento social ligados a la reestructuración de procesos productivos”, frente a los cuales “los viejos y los nuevos actores sociales, pueden encontrar **brechas** dentro de esa nueva organicidad para potenciar la lucha por la democracia”³⁴.

La dimensión internacional y la evolución del sistema productivo aparecen como las claves explicativas del reformismo estatal. Las reformas, por ende, se revelan como consustanciales al ajuste productivo. Y la dinámica social y política que las antecede, o que pueden generar, una vez puestas en marcha, debe verse como resultado de la necesidad económica. La gran mayoría de interpretaciones y discursos sobre la descentralización dentro de este tipo de enfoque no sólo son insuficientes sino que tienden a identificar las reformas político-administrativas con la democracia. Al respecto, Restrepo y otros analistas que comparten esta visión señalan varias falacias o falsos supuestos que oscurecen el tema en cuestión.

En primer lugar, se alerta sobre el “fetichismo institucional”, el cual conduce a presumir que los cambios normativos e institucionales pueden tener incidencias significativas sobre el desarrollo, sin necesidad de modificar las relaciones productivas y de poder en la sociedad o el Estado. O, dicho en términos de C. Mattos, “una reforma de carácter político-administrativo no puede por sí sola modificar el tipo de sociedad en que se implanta. Los condicionamientos estructurales no pueden ser removidos por la vía de una simple reorganización territorial de la administración del poder”³⁵.

³⁴ Darío Restrepo, “Nueva fase de acumulación...”, *op. cit.*, en Pedro Medellín (comp.), *op. cit.*, p. 25.

³⁵ Carlos Mattos, “Falsas expectativas ante la descentralización, localistas y neoliberales en contradicción”, en *Nueva Sociedad*, No. 104, Caracas, noviembre-diciembre de 1989, p. 125.

En segundo lugar, se advierte sobre la reducción de la democracia a una cuestión de formas de la organización pública. El punto crucial no es la dicotomía centralismo-descentralización; es la orientación y el contenido sociales de la administración y de las políticas públicas que se desarrollan.

En tercer lugar, se cuestiona la inclinación a asimilar el poder local como poder popular, desconociendo que en las localidades y en las grandes ciudades existen “centros” y “periferias”, al igual que diferenciaciones sociales. O, formulado en otros términos, se subraya que “no hay fundamento teórico o empírico que respalde el supuesto de que el descenso hacia lo local en una sociedad capitalista conduzca a situaciones propensas al predominio de los intereses populares”³⁶.

En cuarto lugar, se cuestiona la suposición de que las transferencias de recursos del nivel nacional al local impliquen políticas redistributivas. Tal presunción es falsa, pues lo espacial no es socialmente homogéneo y los lugares donde se concentra la miseria son los mismos donde mayormente se centralizan la inversión pública, el crédito, la infraestructura física, productiva y de servicios.

En quinto lugar, se llama la atención acerca de las posibilidades de desarrollo de la autonomía local. La autonomía política de las localidades no parece viable en sociedades crecientemente integradas económica y territorialmente, donde las políticas públicas dominantes son aquellas que se impulsan nacional o internacionalmente.

Por último, se pone en entredicho la tesis según la cual los nuevos movimientos sociales tienen un papel decisivo en la definición de políticas relacionadas con la descentralización y la apertura del Estado. En este sentido, se subrayan dos fenómenos: por un lado, la no incidencia directa de los nuevos movimientos sociales como **actores causales** de la descentralización en la mayoría de los países de América Latina. Por el otro, se señala que la descentralización político-administrativa, en todos los casos, hace parte de los mecanismos a través de los cuales se está redefiniendo la regulación de la fuerza laboral por parte del Estado.

Esta serie de críticas y advertencias resumen el tipo de argumentación que sustenta el enfoque bajo el cual la relación entre economía y política, y entre Estado y sociedad civil, que se pretende abordar desde una perspectiva integradora, finalmente aparece disgregada. La racionalidad del capital y de sus exigencias en la nueva fase se impone como una “ley de hierro”, que supedita y condiciona los procesos sociales y políticos. En este sesgo determinista radica la principal limitación de dicho marco de análisis. Preso de un evidente reduccionismo, el enfoque conduce a explicar las transformaciones políticas e institucionales como derivaciones mecánicas de la evolución del sistema productivo, y, por ende, a entender la descentralización como efecto reflejo de los cambios económicos internacionales. O, a lo sumo, como una respuesta estatal a la crisis en la que no intervienen de manera significativa las clases y sectores sociales. Las reformas, según esta óptica, parecen construirse “desde afuera” y “desde arriba”, como si Estado y sociedad fuesen dimensiones excluyentes. No resulta casual, por tanto, que las fuerzas sociales y políticas, así como sus luchas y formas de organización, ocupen un lugar marginal en este tipo de análisis.

³⁶ *Ibíd.*, p. 125.

La crítica al “fetichismo institucional” parece justificada, así como la advertencia sobre la reducción de la democracia a una cuestión de formas y procedimientos. No obstante, las visiones románticas o idealistas de lo local, no se trascienden, subordinando la construcción de la democracia a las transformaciones estructurales. Esta premisa invita a adoptar posiciones políticas maximalistas y poco realistas, en un contexto de crisis generalizada de los paradigmas.

La revisión crítica de los distintos enfoques teóricos nos permite señalar, a manera de conclusión, algunas tesis o proposiciones que se profundizarán en el próximo capítulo, pero que pueden anticiparse como líneas orientadoras del análisis sobre el caso colombiano. La descentralización es un proceso que se pone en marcha gracias a la convergencia de diversos fenómenos. Por un lado, se inscribe en el contexto de las transformaciones estructurales que se están presentando a nivel mundial. Por el otro, expresa esa necesidad común que tienen los Estados latinoamericanos de readecuar sus estructuras de regulación económica y política. Dicha necesidad, no obstante estar asociada con las exigencias del mercado internacional, responde fundamentalmente a la urgencia que tienen los Estados de la región de enfrentar su ineficiencia como productores de bienes y servicios, su visible pérdida de legitimidad y su precaria capacidad de representación social y política. La descentralización puede concebirse como una pieza clave y como un recurso estratégico del reformismo estatal, que puede ser funcional al ajuste que experimentan las economías del área, pero cuya racionalidad no se agota en el ámbito del sistema productivo.

Si bien es cierto que en un momento de creciente internacionalización de la economía y de transnacionalización de los Estados resulta insuficiente el análisis que sólo da cuenta de la dimensión nacional de la descentralización, esta última cobra especial importancia cuando se trata de descubrir los alcances y limitaciones concretos de las políticas descentralizadoras. Por ello, es imprescindible incorporar al análisis el tipo de régimen político que adopta dichas políticas, así como la característica del entorno institucional que las promueve y consagra jurídicamente.

Lo social se constituye, así mismo, en un campo de análisis relevante. ¿Quiénes ponen en marcha la descentralización y quiénes ejecutan sus políticas?; ¿qué contenido político e ideológico las orienta?; ¿qué actores se las apropian, no sólo desde el Estado central sino desde las sociedades locales y regionales? Son todos estos puntos centrales para aprehender la dinámica y la evolución de los procesos descentralistas.

La descentralización, por tanto, no puede reducirse a una respuesta estatal que sería el resultado mecánico de imposiciones económicas externas. Tampoco se puede restringir a una mera reorganización del Estado y de la administración pública. La redefinición de la territorialidad del poder, la reasignación de funciones y la transferencia de recursos, así como la desconcentración política y la ampliación de canales para la participación ciudadana, involucran dos procesos diferentes pero potencialmente convergentes. Nos referimos aquí a los procesos de modernización y democratización a los que están abocadas las sociedades contemporáneas, procesos que encuentran en la descentralización uno de los escenarios más propicios para que se manifiesten todas sus tensiones y conflictos.

La modernización estatal, en particular la de las estructuras del poder local, no implica necesariamente su democratización, pero potencialmente ello puede presentarse. Que ocurra, depende de la voluntad política y de la capacidad reformadora de los sectores dirigentes que impulsan las modernizaciones. Pero, sobre todo, de la capacidad de apropiación democrática que demuestre la sociedad civil a través de sus diversas organizaciones.

¿Complementariedad o conflicto entre modernización y democratización? Bien puede decirse que en ello radica el gran dilema de los procesos de reforma municipal en América Latina.

Hasta 1991, año de la Asamblea Nacional Constituyente, la elección popular de alcaldes apareció como el más audaz y controvertido proyecto político de modernización del Estado colombiano, y quiso presentarse como la reforma constitucional más importante de los últimos 50 años de vida republicana. Quizás por ello, de manera recurrente, los principales medios de información recordaron la época de la “Revolución en marcha”, mientras que buena parte de la clase política tradicional alertaba sobre su precipitud e inconveniencia.

Las opiniones sobre el impacto y las consecuencias de la reforma permitieron “tomarle el pulso a la nación”: su debate se colocó al orden del día en la academia, en el mundo de la política y en la cotidiana reflexión del ciudadano común. Un sinnúmero de gremios, entre ellos agrupaciones tan diversas como la SAC y Andigraf, incluyeron el tema de la descentralización política y la elección popular de alcaldes en sus deliberaciones anuales. Durante el año de 1988, en la reunión del Episcopado colombiano, los jerarcas de la Iglesia igualmente se pronunciaron sobre los efectos éticos y políticos de la nueva institución, al considerarla una de las grandes incertidumbres del momento. Sindicatos, asociaciones cívicas y partidos, así como voceros de las Fuerzas Armadas no cesaron de preguntarse sobre sus bondades, sus alcances y su significado.

Una mirada retrospectiva nos permite registrar que toda esta discusión logró permear la cultura política de los colombianos, convertir en un tema público el asunto local y sensibilizar la conciencia ciudadana.

Resulta, empero, un anacronismo que solamente en 1986 se haya logrado incorporar en nuestro ordenamiento jurídico y político una de las instituciones consustanciales a la democracia representativa. En la gran mayoría de países de América Latina, como ya se ha señalado, la elección popular de mandatarios locales tiene una larga historia. Incluso en naciones como Guatemala, Honduras, El Salvador y Bolivia, caracterizadas por tener estructuras de poder tan arcaicas y autoritarias, está prescrita constitucionalmente. México, Brasil, Argentina, Perú y Ecuador y, más recientemente, Venezuela, cuentan igualmente con el mecanismo institucional que la consagra.

En nuestro caso, y en este sentido es útil la comparación, la elección popular de alcaldes quedó sepultada junto con el proyecto político del liberalismo radical de 1863 y tardó casi un siglo para que nuevamente mereciera el interés y la atención del poder legislativo. Aunque desde los años posteriores al Frente Nacional la Anapo y distintos sectores liberales presentaron proyectos de ley que la proponían, solamente en 1980, y por iniciativa de Álvaro Gómez Hurtado, se inició su trámite legislativo. La aprobación final por el Congreso, hace seis años, estuvo precedida por sucesivas mociones para “archivar” los proyectos conducentes a la reforma. Lo antecedieron, así mismo, arduos debates entre los distintos grupos y fracciones de los partidos tradicionales. Aunque el propósito descentralizador, una vez impulsado por la administración Betancur, se incorporó en los programas de las distintas fuerzas políticas y contó con el decidido apoyo de la izquierda parlamentaria, el acuerdo bipartidista que finalmente hizo posible la institución del alcalde

popular se construyó sobre las bases de un débil consenso político¹. Ello no hace más que reflejar, aún hoy en día, el apego que un importante sector de la clase política sigue profesando a los principios presidenciales y centralistas, la reticencia frente al cambio aun cuando éste se produzca dentro de los márgenes del Estado de derecho y, sobre todo, el miedo frente a cualquier intento de renovación institucional. Señala, así mismo, lo difícil que resulta la unificación de los sectores dominantes cuando se trata de impulsar reformas políticas de largo alcance, pero que en el corto plazo afectan y comprometen intereses individuales, sobre todo de índole burocrático y electoral.

En términos de política comparada la reforma podría considerarse como un ajuste tímido y tardío del orden institucional. Sin embargo, en un país como el nuestro, tan profundamente conservador y tan atado a sus viejas costumbres y prácticas políticas, implica un potencial democratizador de tal magnitud que para muchos aparece incluso como amenazante y desestabilizador. La sola posibilidad de que se le abra paso a la democracia participativa cuestiona las premisas básicas sobre las cuales ha estado cimentando el rígido y estrecho régimen político colombiano.

El ciudadano, ajeno por tradición a las decisiones del “país político”, puede sentirse interpelado y convocado por la figura del alcalde popular. La posibilidad de incidir sobre el manejo de los asuntos locales y de otorgarle un nuevo significado al espacio —el municipio— donde adquiere territorialidad la democracia, se plantea como un gran reto que le concierne directamente al “país nacional”. Por ello los comicios que se han celebrado han sido mucho más que el simple rito de acudir a las urnas.

Quizás sin que los gestores de la reforma así lo hubieran previsto, los procesos políticos y electorales que se han llevado a cabo desde 1988 han puesto en evidencia los diversos rostros de la crisis que vivimos. Una crisis multidimensional que traspasa las fronteras de lo económico y lo político y cuestiona profundamente el significado de nuestros símbolos culturales y nuestros valores éticos.

Dichos procesos, a su vez, han descubierto la singularidad del escenario en el que la institución del alcalde popular se ha puesto a prueba. Un escenario donde conviven el reformismo institucional y la generalización de la violencia, sin que ello haya alterado la sorprendente estabilidad del régimen político.

La singularidad de este escenario no reside en la confluencia de fenómenos coyunturales. Se explica, más bien, a partir de esas múltiples oposiciones y complementariedades que, como lo señala Gonzalo Sánchez, “hacen descifrable la historia colombiana”. En nuestro caso, la “terca coexistencia” de la guerra y la política, del orden y la violencia, de la violencia y la democracia², invitan a pensar en el municipio como un campo de conflictos y en la elección popular de alcaldes como un proceso contradictorio, signado de ambivalencias y de potencialidades.

¹ A propósito, puede consultarse el trabajo de Andrés López (1992), “El itinerario legislativo de la elección popular de alcaldes”, Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales, IEPRI, Universidad Nacional, Bogotá, febrero (texto inédito).

² Gonzalo Sánchez (1991), *Guerra y política en la sociedad colombiana*, Bogotá, El Ancora Editores, p. 13.

EL REFORMISMO INSTITUCIONAL: UNA ESTRATEGIA PARA ENFRENTAR LA CRISIS

Hay épocas en las que por períodos largos marchan al unísono economía, sociedad y legislación y otras en las que en un breve transcurso de tiempo, los acontecimientos desbordan las instituciones. Cuando esto sucede, el hecho social se impone y el resultado es, o la reforma por adecuación o apertura, o la revolución que da lugar a un nuevo orden, o los regímenes de fuerza que por la violencia estatal represan la solución de los problemas³.

Con anterioridad señalábamos que una de las oposiciones que caracterizan nuestra historia política contemporánea ha sido el impulso al reformismo institucional en contextos de violencia generalizada. En los tres últimos gobiernos, la modernización del aparato estatal y la readecuación de las instituciones jurídicas y políticas ha sido una constante. Desde la reforma política y la apertura democrática de la administración Betancur, hasta la convocatoria y realización de la Asamblea Nacional Constituyente en 1991, puede advertirse cómo, de manera recurrente, se han propuesto reformas institucionales con miras a conjurar la crisis política y a preservar la estabilidad del régimen.

El reformismo se ha manifestado de distintas maneras, dependiendo de la coyuntura política desde la cual se ha promovido, de los recursos reales de poder con los cuales se ha contado para ponerlo en marcha, pero, sobre todo, de la dinámica que han asumido los conflictos sociales y los múltiples enfrentamientos armados que caracterizan nuestro pasado reciente. En este mismo orden de ideas, podemos enunciar una nueva relación en los siguientes términos: a mayor profundización de la crisis política, mayor el alcance del reformismo institucional.

Planteada esta relación, nos parece conveniente registrar, así sea de forma somera, aquellos fenómenos cuya convergencia permite explicar las características de la crisis y comprender su carácter multidimensional.

Un primer fenómeno que se debe destacar es el proceso de “modernización sin modernidad”⁴ que ha venido experimentando el país en los últimos años. El crecimiento económico, significativo dentro del contexto latinoamericano, no se ha traducido en un mejoramiento sustancial del bienestar y de las condiciones de vida de la mayoría de la población. El desempeño positivo de la economía, e incluso el incremento del empleo y de los salarios que se puede registrar durante la última década⁵, no obstan para señalar que Colombia presenta una de las distribuciones del ingreso más concentradas y regresivas. Esta situación, sugestivamente caracterizada, como una situación del “pasivo social”, se hizo patente al finalizar los años ochenta, en niveles de pobreza superiores a los observados en Argentina, Costa Rica, México, Uruguay y Venezuela⁶.

³ Álvaro Tirado Mejía (1984), prólogo a Ricardo Santamaría y Gabriel Silva, *El proceso político en Colombia*, Bogotá, Fondo Editorial Cerec, p. 12.

⁴ Véase la rica discusión que se plantea sobre los alcances de la modernización estatal en Colombia en el texto de Pedro Santana (1991), “Modernidad, modernización y gobernabilidad en la Colombia de hoy”, en *Revista Foro*, No. 14, Bogotá, Ediciones Foro, abril.

⁵ Cepal (1989), “Magnitud de la pobreza en América Latina hacia finales de los ochenta”, Santiago, diciembre.

⁶ Véase Pedro Santana, *op. cit.*, pp. 12 y 13.

La modernización de la economía y el Estado a la que asistimos, posiblemente conduzca a una mejor inserción del país en el mercado mundial y a la construcción de una institucionalidad más favorable para el desarrollo de la democracia política. Pero las posibilidades de la democracia económica y social continúan siendo sólo eso: metas por conquistar en el futuro y no asuntos prioritarios en la agenda del Estado. El aplazamiento, o la simple cancelación de reformas como la agraria y la urbana, la exclusión en los programas gubernamentales de políticas redistributivas, así como la puntualidad y precariedad de las políticas sociales, confirman el carácter incompleto del proceso de modernización en curso.

Esta carencia estructural, que se acentuado de manera visible en los últimos dos años, indudablemente genera nuevas fuentes de conflicto y potencia las tensiones sociales ya existentes, tal y como se puede apreciar en las protestas, movilizaciones y huelgas obreras de este primer trimestre del año. Ello adiciona elementos nuevos a la crisis política que enfrenta el régimen y emplaza al gobierno a asumir los costos sociales de la reestructuración económica.

Un segundo fenómeno hace referencia a la lentitud e incongruencia del proceso de modernización estatal e institucional en Colombia. Tuvieron que pasar muchos años y muchas “guerras”, para que el Estado y los sectores dirigentes asumieran las reformas como estrategias globales y proyectos de largo plazo, capaces de transformar las estructuras tradicionales del poder.

Centralismo y presidencialismo, bipartidismo excluyente, inflexibilidad frente al cambio social, aunados a un ancestral conservadurismo ideológico, son todos patrones de nuestro desarrollo político que no encontraban cabida en la conflictiva geografía económica y social del país. La anacrónica persistencia de estos patrones fue configurando la crisis política y forzó la redefinición de la institucionalidad imperante desde 1886. Las reformas emprendidas desde el año 1982 y la nueva Carta política de 1991, bien pueden explicarse en este contexto.

Un tercer fenómeno por destacar es la progresiva separación entre sociedad y Estado. La modernización sin modernidad, y la rigidez e inmovilismo de las instituciones frente a los cambios que genera la evolución económica y social, están estrechamente vinculadas al proceso de conformación de un Estado precario e insuficiente⁷.

El Estado colombiano, imperceptible en vastas zonas del territorio y entre numerosos sectores de la población, se revela como un ordenamiento político que se ha estructurado y desarrollado sobre las bases de un débil consenso social, y que no ha logrado incorporar a la sociedad civil subalterna en la política. Los actores populares han estado ausentes en la toma de las decisiones políticas y económicas y han permanecido excluidos de la gestión gubernamental. En relación con este último punto se destaca otro fenómeno: la frágil legitimidad y capacidad de representación del régimen político. En efecto, en los últimos quince años y de manera exponencial, se ha venido conformando

⁷ Sobre las distintas características que pueden definir la debilidad del Estado en Colombia pueden consultarse los textos de Francisco Leal, “El Estado colombiano: ¿Crisis de modernización o modernización incompleta?”, en *Colombia Hoy*, Bogotá, Siglo XXI Editores, 14a. edición aumentada y corregida, pp. 397-446, y Daniel Pécaut, “Colombia: Violencia y democracia”, en *Análisis Político*, No. 13, Bogotá, mayo-agosto, pp. 35-50.

un campo de acción extrainstitucional que no hace sino reflejar la estrechez y el anacronismo del ordenamiento jurídico y político vigente hasta 1991. El escalamiento de los conflictos y de las formas de protesta que se producen por fuera de los marcos previstos por el Estado de derecho, se manifiestan en expresiones que van desde el paro cívico y la torna callejera, hasta el accionar armado de autodefensas y grupos paramilitares, de la guerrilla y del narcotráfico y en muchas ocasiones de los mismos agentes del Estado. Todas estas expresiones —que han venido configurando un escenario de confrontación entre viejos y nuevos actores— en últimas, no hacen sino expresar tanto la pérdida del monopolio de la fuerza por parte del Estado, como la creciente incapacidad del régimen político para tramitar e institucionalizar los conflictos sociales. En estos dos factores radica la esencia de la crisis política nacional.

La visible incapacidad política para mantener umbrales mínimos de integración social y la carencia de legitimidad de las principales instituciones, están a su vez asociadas con el deterioro y el resquebrajamiento del bipartidismo. Los partidos políticos, tradicionales soportes de la estabilidad del régimen, se han convertido en bolsas de empleo y en empresas electorales a las que les resulta ajena la tramitación de demandas e intereses sociales. No operan tampoco como canales de comunicación entre gobernantes y gobernados. Reducidos en sus funciones básicas, los partidos han perdido capacidad de convocatoria y movilización y se exhiben como fuerzas sin estructura orgánica ni disciplina interna. Todo ello ha propiciado el desgano y la apatía política, la progresiva ruptura de las lealtades partidistas y la desvalorización de los procesos electorales.

La convergencia de los fenómenos señalados permite identificar el perfil y los rasgos más característicos de la crisis política en Colombia. Crisis que se ha venido gestando desde el período del Frente Nacional, pero que alcanzó su clímax a partir del año 1989, con la ola de magnicidios políticos que sacudieron al país y que, incluso, pusieron en entredicho la misma sobrevivencia del sistema institucional vigente.

Los intentos de reforma y modernización estatal que se vienen dando desde hace seis años, y en especial la reforma descentralista, objeto de nuestro estudio, pueden interpretarse a la luz del contexto descrito en las páginas precedentes.

EL MOMENTO POLÍTICO DE LA REFORMA MUNICIPAL

En la coyuntura en la cual tornó posesión como presidente de la República Belisario Betancur, caracterizada por una polarización de los conflictos —bajo una forma violenta pero inorgánica— y por una amenaza de colapso del régimen, se hizo inaplazable la tarea de readecuación del Estado y del sistema político. Así lo entendieron los sectores del Gobierno y de los partidos que, junto con el Ejecutivo, impulsaron la llamada “apertura democrática” y la “reforma política”, con el fin de alcanzar la paz y la reconciliación nacional⁸.

El itinerario de la reforma emprendida por el Gobierno se inició con la convocatoria de una “Cumbre política”. Con ello se buscaba forjar un acuerdo entre los distintos partidos “para comprometer las mejores energías de la nueva nación en la empresa prioritaria de

⁸ Entrevista con el ex presidente Belisario Betancur, Bogotá, febrero 15 de 1989.

la creación de un nuevo marco político e institucional, que deberá servir de consenso y de cuadro fundamental de las controversias, las aproximaciones y los entendimientos propios de la nueva etapa que se abre en la historia de nuestra actividad política”⁹. Diez puntos básicos se propusieron como temas sustanciales de la reforma: legalización e institucionalización de las distintas fuerzas políticas; robustecimiento y modernización de la Registraduría; financiación de las campañas electorales por el Estado; adopción de una carrera administrativa; establecimiento de un estatuto de la oposición; derecho a la información y acceso equitativo de todas las fuerzas políticas a los medios de comunicación; modernización y fortalecimiento de los órganos judiciales y de la policía; la descentralización fiscal y administrativa y la elección de alcaldes por voto popular, principalmente.

Sin embargo, el ambicioso proyecto de desarrollo político, modernización estatal y restauración institucional no se corresponde con los resultados finales de la reforma. Varios factores contribuyen a explicar este fenómeno. Ante todo, la disociación existente entre una indudable voluntad política reformista y unos precarios recursos de poder para implementar las iniciativas reformadoras. La ausencia de recursos reales de poder incluye aspectos de índole económica y otros de carácter político. El déficit fiscal y la recesión económica que tuvo que enfrentar la administración Betancur se convirtieron en un obstáculo considerable para el impulso de las reformas sociales, tímidas de suyo, que servirían de sustento al proyecto de apertura.

En lo referente a los factores de carácter político, deben destacarse el débil compromiso orgánico de los partidos tradicionales con el proceso de reforma y el fragmentado apoyo del Partido Conservador a la gestión gubernamental. La condición de minoría parlamentaria del dividido partido de gobierno, tuvo a su vez como efecto el distanciamiento entre el Ejecutivo y el Congreso. También operaron como factores adversos la renuencia o dificultad del gobierno del presidente Betancur para traducir en movilización popular el apoyo electoral y el prestigio que acompañó el inicio de su mandato. El apoyarse en la sociedad civil y, particularmente, en las clases subalternas, hubiera generado una inédita fuente de legitimidad política.

La posición de las Fuerzas Armadas frente a la gestión del gobierno, sobre todo en los dos últimos años, se tradujo en una gran prevención y desconfianza frente a los intentos de pacificación y de apertura institucional. El militarismo heredado de la administración Turbay no experimentó cambios sustanciales bajo el nuevo mandato. Por el contrario, exhibió su poder ampliado, actuando muchas veces en contravía del proceso democratizador. A su turno, el movimiento guerrillero no demostró una verdadera voluntad política democrática ni ofreció una definición clara frente a los “acuerdos de paz”. Episodios tales como el asalto al Palacio de Justicia y la persistencia de prácticas como el secuestro, el “boleteo” y la extorsión, contribuyeron negativamente al proceso de paz y debilitaron aún más el frágil consenso en torno a la reforma política.

El conjunto de los factores señalados dio lugar a una situación de bloqueo que amenazó la viabilidad de los propósitos reformistas. Esto explica en buena medida el carácter restringido que adoptó la reforma cuando, por iniciativa del Ejecutivo, se presentaron al

⁹ Carta de Rodrigo Escobar Navia, ministro de Gobierno, a los jefes de los distintos partidos políticos, *El Tiempo*, 8 de septiembre, 1982, p. 7 A.

Congreso proyectos de acto legislativo y de ley considerablemente limitados respecto a la propuesta inicial de la “Cumbre política”. El nuevo contenido de la reforma política quedó reducido fundamentalmente a la reforma de la carrera administrativa, el estatuto de los partidos, el fortalecimiento de la Corte Electoral, el derecho a la información, el acceso a los medios de comunicación y la elección de alcaldes por voto popular.

Frente a este conjunto de propósitos modernizadores, la reforma política de la vida municipal se constituyó entonces, en el resultado más visible e importante. Fue así como el proyecto de descentralización, concebido e impulsado por la administración Betancur, reglamentado en buena parte bajo el gobierno Barco, y últimamente reforzado por la administración Gaviria, se tradujo en un cuerpo de medidas tendientes a desconcentrar el poder, fortalecer los fiscos municipales y sentar las bases para la ampliación de la participación ciudadana¹⁰.

De la evolución del proyecto descentralista iremos dando cuenta a lo largo del texto. Sin embargo, es pertinente anticipar la siguiente hipótesis: La reforma política, y en particular su dimensión municipal, así como los diálogos y la concertación con los grupos alzados en armas que se iniciaron en el gobierno de Belisario Betancur, pueden verse retrospectivamente como las bases de un proceso, todavía inconcluso, sin las cuales hubiese sido imposible encontrar por lo menos un principio de respuesta a la crisis política nacional.

LOS DILEMAS Y DESAFÍOS DE LA ELECCIÓN POPULAR DE ALCALDES

Varias lógicas subyacen al discurso y a la práctica descentralista en Colombia. En primer término, está omnipresente la necesidad de fortalecer la dimensión simbólica y política del Estado, compensando su precariedad e insuficiente cobertura. En segundo término, aparece como un principio regulador la urgencia de descargar al Estado central de las responsabilidades fiscales, a través de políticas que le permitan "compartir" la crisis que enfrenta en este terreno. Ello supone reasignación de competencias, transferencia de recursos y relocalización de los conflictos sociales.

En tercer lugar, y estrechamente asociado con el punto anterior, la reforma municipal no es ajena al encuadramiento institucional de los denominados “desbordamientos reivindicativos”. La descentralización también puede entenderse como una respuesta del régimen frente al nuevo y conflictivo orden social que ha venido tomando cuerpo en las provincias, y cuya dinámica rebasa la capacidad de control del Estado central. En la descentralización, sobre todo la política, está latente la creación o ampliación de canales para la participación ciudadana. Pero, si bien dichos canales pueden convertirse en instrumentos democratizadores de la vida local, pueden igualmente operar como mecanismos funcionales de cooptación e integración social.

Por último, la descentralización también implica la búsqueda de la legitimidad y la representatividad de las cuales carece el régimen político. Su posible consecución, desde el ámbito local y regional, fortalecería al Estado central y haría más gobernable el sistema

¹⁰ Véase el anexo que se incluye al final del libro en el que se recogen las normas básicas sobre descentralización.

político. Desde esta perspectiva, la elección popular de mandatarios locales puede evaluarse como parte esencial de una estrategia más amplia de reestructuración del Estado, y a su vez como pieza clave de engranaje del proyecto descentralizador que está en curso. Las diversas lógicas que atraviesan la institución del alcalde popular, como hemos procurado señalarlo, no se contraponen ni operan de manera excluyente. Por el contrario, expresan las tensiones reales entre los procesos de modernización y democratización que, de hecho, ha desencadenado la reforma municipal.

Ahora bien, que se imponga una lógica u otra depende, en esencia, de la capacidad que tengan los diversos actores de las sociedades locales y regionales para apropiarse de los mecanismos democratizadores que pone a su alcance la descentralización. No resulta, sin embargo, de menor importancia la capacidad reformadora que exhiba el Estado. Es decir, su capacidad de fortalecimiento como garante de los intereses colectivos, versus los intereses privados. Por ello, la voluntad política de las clases dirigentes y de los partidos para asumir las reformas y desarrollarlas se constituye, así mismo, en factor determinante.

En esta misma línea de razonamientos, aparecen como aspectos centrales, la autonomía y el margen de maniobra del Estado, frente a la inelasticidad de la situación económica mundial, para impulsar políticas efectivas de fortalecimiento fiscal y de desarrollo social de los municipios. El reto de la democratización local es entonces un asunto que le concierne a la sociedad y al Estado. Y la elección popular de alcaldes un proceso al que no les es indiferente el tipo de actores y fuerzas que lo ponen en marcha.

A propósito de estas consideraciones, vale la pena detenernos en la dimensión participativa de la descentralización, ya que, junto con la elección directa y popular de los ejecutivos municipales, se han consagrado otras instituciones que pueden ampliar los efectos de la reforma descentralista. Nos referimos a la creación de las juntas administradoras comuneras para todos los municipios del país y las juntas administradoras edilicias para el Distrito Capital, ahora elegidas en su integridad por voto popular; la participación de los usuarios de los servicios públicos en la gestión y fiscalización de las empresas estatales encargadas de su prestación; la iniciativa legislativa de origen popular, mediante la presentación de proyectos de ordenanza y de acuerdo por parte de los ciudadanos que deberán tramitar las Asambleas y Concejos; la celebración de contratos entre el municipio y las organizaciones cívicas para ejecutar obras y administrar determinados servicios; la prohibición a los no residentes en los municipios de participar en las votaciones en que se decidan asuntos de índole local; la adopción del voto programático que permite la revocatoria del mandato de alcaldes y gobernadores, estos últimos también elegidos mediante sufragio popular, según lo estableció la nueva Constitución y, particularmente, la consulta popular, los referendos y plebiscitos municipales, instituciones que se revelan como una posibilidad real para que las comunidades locales se pronuncien e incidan sobre el manejo de los asuntos públicos.

Todas estas medidas podrían parecer en extremo tímidas y restringidas si se les compara, por ejemplo, con las instituciones del poder municipal de los países europeos. En el caso de los municipios colombianos, donde lo característico es la clientelización de la vida local que ha ido despojando al ciudadano de su conciencia cívica, el desarrollo de una gestión gubernamental que se hace a espaldas de la población y la ausencia de una tradición y una cultura de participación, este conjunto de mecanismos puede tener un efecto renovador de las costumbres políticas, generar nuevos espacios de acción y

concertación y potenciar las luchas por la conquista de la ciudadanía. En este sentido podría concluirse que “la mera descentralización es un embeleco administrativista; la mera participación, espejismo populista. Sólo a través de la descentralización participativa y la participación descentralizada puede construirse una verdadera democracia local”¹¹.

La descentralización política y, en particular, la elección popular de alcaldes, han representado un gran desafío para el régimen político y a la vez un inmenso reto para todas aquellas fuerzas interesadas en preservar y ampliar los espacios que hacen posible la convivencia democrática. Estos dilemas y desafíos son de distinto orden. Quizás el más importante ha sido encontrar puntos de convergencia entre el proceso de apertura institucional y el proceso de paz. Cuando se impulsó la reforma política ambos procesos se concibieron como partes integrales y complementarias de un proyecto global de modernización del Estado. Transcurridos seis años puede observarse que, en la práctica, el proyecto no ha logrado sino muy parcialmente su cometido.

La reconciliación del Estado con las comunidades locales y la oxigenación de las estructuras básicas del poder municipal, se encuentran estrechamente vinculadas con la posibilidad de que los alzados en armas se reincorporen a la vida civil. Por ello, la institución del alcalde popular lleva implícita la tarea de la “reconciliación nacional”. No obstante esta conjunción de propósitos, se ha abierto una brecha entre pacificación y reforma municipal.

Aunque puede hacerse un balance, en general positivo, de la reincorporación a la vida civil del M-19, el Ejército Popular de Liberación (EPL), el Quintín Lame y el PRT, su reinserción a la vida social y productiva ha sido traumática, llena de carencias y sujeta al vaivén y la improvisación de las políticas oficiales¹².

Adicionalmente, su tránsito a la vida política e institucional, no obstante haber participado en el proceso de convocatoria y desarrollo de la Asamblea Nacional Constituyente, ha estado signado por las amenazas, las desapariciones y los asesinatos.

En lo que concierne directamente con la elección popular de alcaldes, aunque las nuevas fuerzas tienen presencia en varias alcaldías y concejos municipales, la lucha por incorporarse al Estado de derecho y por acceder a las reglas de juego de la democracia representativa ha sido difícil y muchas veces cruenta. Sobre todo si se tiene presente el carácter retardatario y excluyente de los poderes locales y regionales más tradicionales, los cuales no están dispuestos a perder la hegemonía sobre sus ancestrales feudos políticos y electorales.

A ello debe sumarse el preludeo violento que, con mayor o menor intensidad, ha antecedido a las tres elecciones locales que se han realizado desde 1988, convirtiendo a los municipios en un escenario más de confrontación entre actores armados.

¹¹ Hernando Gómez Buendía (1987), ponencia presentada ante el Colegio Electoral y el Comité Programático Distrital del Liberalismo, Bogotá, octubre 27, p. 9.

¹² Véase el informe presentado por la Comisión de Superación de la Violencia (1992), *Pacificar la paz*, Bogotá, IEPRI-Cinep-Cecoin-Comisión Andina de Juristas.

El establecimiento de garantías políticas para hacer efectiva la participación, no sólo de los grupos desmovilizados y reincorporados a la vida civil sino de los movimientos y fuerzas políticas distintas al bipartidismo, se ha convertido en otro de los puntos neurálgicos de la coyuntura política.

También para los nuevos actores sociales y políticos que vienen emergiendo desde la década pasada, que tuvieron una expresión importante en la primera y segunda elección de alcaldes, pero que irrumpieron con especial fuerza en la Asamblea Nacional Constituyente, ha sido una desafiante tarea aquella de enfrentar la todavía cerrada y excluyente estructura del régimen político. Aunque se haya producido el desmonte del bipartidismo por la vía de la reforma constitucional, y diseñado una serie de mecanismos tendientes a hacer más participativas y transparentes las instituciones, la competencia política y la tolerancia al pluralismo ideológico tienen un largo camino que recorrer. Por ello, por las rendijas que deja abiertas el proceso de modernización estatal, apenas comienzan a deslizarse los movimientos cívicos y populares, los grupos independientes del liberalismo y el conservatismo —en especial los constituidos o apoyados por organización de base a nivel local o regional— y más recientemente, los movimientos indígenas y cristianos. Ellos han venido ganando espacio y capacidad de interpelación en un marco político estrecho, pero bajo el cual se desvalorizan y cuestionan las tradicionales formas de representación política y partidista.

Ligado a lo anterior, puede destacarse también cómo el régimen bipartidista se ha visto obligado a asumir sus propias limitaciones e incapacidades. Éstas se han tornado manifiestas en la selección de candidaturas, en la promoción de campañas y en la realización de acuerdos entre los distintos grupos políticos. El débil compromiso de los partidos tradicionales con el proceso de paz y apertura política, permite señalar que ni liberales ni conservadores han visualizado la elección de alcaldes como una empresa política a largo plazo. Esta ausencia de compromiso se encuentra asociada con la misma naturaleza de los partidos y con la forma como desempeñan sus funciones. Desgastadas profundamente como efecto del Frente Nacional, las colectividades históricas aparecen hoy ante las comunidades locales sin un perfil programático que realmente los diferencie y sin propuestas que movilicen políticamente a la ciudadanía. Los partidos acusan así ostensibles signos de fatiga y estancamiento.

El innegable deterioro que los acompaña se ha traducido, en las tres campañas electorales, en inmediateismo burocrático y en una exacerbada práctica del clientelismo. A ello se agregan el faccionalismo interno y la ausencia de disciplina, características que no hacen más que reforzar su baja capacidad de representación política. En estas condiciones, los partidos se han enfrentado a la elección de alcaldes mostrando todas las deficiencias de sus estructuras y sus tradicionales prácticas.

La crisis que enfrentan los partidos ha llegado a una situación límite. La conocida tendencia hacia el fraccionamiento interno se ha multiplicado en las grandes ciudades del país y en casi todas las capitales departamentales. Y el común denominador ha sido la división y la dificultad de establecer acuerdos mínimos en torno a un programa y a un candidato. La fuerza del liderazgo nacional también se ha perdido y más bien se observa una creciente “rebelión” de los líderes regionales y locales contra los directorios nacionales de los partidos. La proliferación de coaliciones y alianzas suprapartidistas es la más clara expresión de esta tendencia.

El papel unificador y cohesionador que en una época tuvieron los ex presidentes ha sido igualmente cuestionado, perdiendo su función las así llamadas “jefaturas naturales”. De la misma manera, las viejas castas políticas y sus maquinarias electorales se han visto confrontadas por un indudable relevo generacional, que de forma acelerada se ha producido en los dos partidos tradicionales. Este fenómeno ha permitido que se le abra campo a una nueva élite política, más calificada y profesional, si se quiere, pero no por ello más democrática, que se ve emplazada a jugar sus cartas frente a las posibilidades que deja abiertas el reformismo institucional. La proyección de los liderazgos locales a nivel nacional y el protagonismo de muchas figuras regionales reflejan este fenómeno.

El proceso de elección de alcaldes ha tenido, pues, la virtud de sacar a flote distintas expresiones de la crisis bipartidista. El reto de la renovación se ha proyectado incluso en el terreno de los símbolos y los métodos de trabajo. Tal vez por ello las principales ciudades han estado invadidas por un sinnúmero de “candidaturas cívicas”, que evitan la referencia partidista y eluden el discurso a nombre de los principios liberales o conservadores. Con todo, la renovación ha sido más formal que real y se ha traducido primordialmente en una sustitución de lenguajes, que no implica forzosamente un replanteamiento del perfil ideológico ni deja estructura organizativa de los partidos. La apremiante necesidad que tienen ambas colectividades de presentar una nueva imagen que convenza y movilice a la ciudadanía, ha llevado a que se sobreestime la estrategia publicitaria y a que se eleven considerablemente los costos de las campañas. La “guerra” de los afiches se ha sustituido por la de las modernas vallas, propiciándose un culto a la forma que contrasta con la pobreza y la vaguedad de las propuestas programáticas.

De otra parte, la descentralización fiscal y administrativa ha desencadenado una “revolución de las expectativas” en el ámbito municipal. El compromiso adquirido por las administraciones con los pobladores locales, ha llevado a cuestionar la gestión de los nuevos alcaldes, máxime si ellos provienen del partido de gobierno. La insuficiencia de recursos, pese a las transferencias que ordenan la Ley 12 y las nuevas disposiciones constitucionales, puede conducir a una parálisis de los gobiernos locales y a una frustración de las expectativas populares. Ello, a su turno, puede generar conflictos, ya visibles en algunas localidades, entre los alcaldes electos y el gobierno central, entre las autoridades municipales y las comunidades. En esta dirección, los paros cívicos y las distintas formas de protesta urbana pueden multiplicarse en vez de reducirse, desvirtuando por la vía de los hechos uno de los propósitos de la reforma municipal. Por ello, los “alcaldes cívicos”, en la medida en que realmente representan los intereses locales, no podrán sustraerse a los efectos de tales movilizaciones y tendrá que asumir el liderazgo ya sea en el enfrentamiento o en las transacciones con el gobierno central. Dicha situación, que ya se ha presentado en varios municipios del país, particularmente en aquellos donde la presencia del Estado y de los partidos es prácticamente inexistente, puede hacer más compleja la relación entre la nación, las regiones y las municipalidades.

Finalmente, no puede omitirse la presencia económica y social de ese “poder en la sombra” que representa el narcotráfico en regiones cada vez más extensas del país. Su desempeño como generador de divisas y de fuentes de empleo, su papel como agente de una extraordinaria movilidad social y como benefactor de las comunidades, interesado en adquirir legitimidad social y política, puede convertir la elección popular de alcaldes en un recurso más para aumentar su influencia sobre la clase política, o para ingresar

formalmente en ella. La presencia de reconocidos voceros del narcotráfico en el revocado Congreso y el apoyo, abierto o velado, que éstos le brindan a muchos candidatos a corporaciones públicas y alcaldías, ponen al descubierto esta realidad¹³.

Este inventario de desafíos que hemos querido exponer, condensa las principales contradicciones que subyacen a la descentralización y, en particular, a la institución del alcalde popular. A su vez, los retos que se le plantean al régimen, a las comunidades y a las fuerzas políticas locales, están estrechamente asociados con los objetivos que motivaron la concepción y el impulso de la reforma municipal.

Dichos propósitos, que encierran diversas lógicas, como lo hemos subrayado, pueden resumirse, sin embargo, bajo una sola fórmula: reformar y descentralizar para “pacificar”. En efecto, este es el **nudo gordiano**, el cual se hace necesario desatar, para que la ineludible modernización estatal libere espacios y recursos que den paso a la construcción de duraderos procesos de democratización.

¹³ Sobre la magnitud económica y el impacto social y político del narcotráfico en Colombia pueden consultarse los trabajos de Salomón Kalmanovitz (1990), “La economía del narcotráfico en Colombia”, en *Economía Colombiana*, Nos. 226-227, Bogotá, febrero, y (1990), *Violencia y narcotráfico en Colombia*, Universidad Nacional, Facultad de Ciencias Económicas, Bogotá, enero. También es útil consultar, por la visión integral que ofrece sobre el fenómeno del marco tráfico, el libro de Carlos Gustavo Arrieta, Luis J. Orjuela, *et. al.* (1990), *Narcotráfico en Colombia*, Bogotá, Tercer Mundo Editores-Ediciones Uniandes.

Recapitulando, puede señalarse que con el fin de compensar la insuficiencia del Estado en las grandes ciudades, en las capitales departamentales y, sobre todo, en los pequeños municipios, se le dio vida política e institucional a la elección popular de alcaldes. También con el propósito de responder al conflictivo orden social que se ha venido configurando en las provincias colombianas, se pusieron en marcha políticas tendientes a descentralizar las funciones y los recursos, ya racionalizar la gestión administrativa. Y, con el ánimo de oxigenar y democratizar la vida política y partidista de las localidades, se impulsó una serie de mecanismos dirigidos a fortalecer la representación política ya ampliar la participación ciudadana¹.

Transcurridos cuatro años, período durante el cual se han llevado a cabo tres comicios² para elegir a las primeras autoridades de los municipios mediante el voto directo y popular de las comunidades, es posible efectuar un balance sobre sus principales resultados políticos y electorales, así como sobre las tendencias más significativas que pueden inferirse de dichos procesos. Nos proponemos realizar este balance a partir de las consideraciones formuladas en el capítulo anterior, tomando como punto central de referencia los diversos desafíos y expectativas que planteó la institución del alcalde popular, una vez consagrada.

En primer lugar, se hará referencia a las expectativas creadas en torno a su potencialidad como instrumento propicio para civilizar la contienda política y como mecanismo capaz de contribuir a la reincorporación de los alzados en armas a la vida civil.

En segundo lugar, se dará cuenta del esperado incremento de la participación electoral en las localidades, destacando desde una perspectiva histórica y comparativa los patrones más relevantes del comportamiento del votante colombiano.

En tercer lugar, se analizarán los cambios experimentados en la geografía electoral del país en el ámbito local, respecto a la ampliación del espectro político y de la competencia partidista previstos por la reforma. Este último punto merecerá la mayor atención en el análisis y procurará ilustrar el desempeño y la proyección de las distintas fuerzas y partidos que han participado en las dos contiendas electorales

¹ En particular pueden consultarse los trabajos de Jaime Castro (1987), *Elección popular de alcaldes*, Bogotá, Bandera-Editorial Oveja Negra; Orlando E. Vásquez (1986), *Elección popular de alcaldes. Itinerario de una reforma constitucional*, Vols. I y II, Medellín, Editorial Jurídica Universitaria y Fernando Cepeda U. (1987), *La reglamentación de la elección popular de alcaldes*, Bogotá, Ministerio de Gobierno.

² Como se señaló en la presentación, la investigación en la cual se apoya este libro cubre las dos primeras elecciones populares de alcaldes. Sin embargo, consideramos útil incluir algunos datos y observaciones sobre la última elección de mandatarios locales, celebrada el pasado 8 de marzo, en la medida en que la información hasta ahora disponible nos permita hacerlo.

DESCENTRALIZACIÓN Y PAZ: UNA ECUACIÓN OPTIMISTA

Puede advertirse un común denominador o hilo conductor del reformismo institucional que ha venido impulsándose en los tres últimos gobiernos: la incorporación de las políticas descentralistas en el diseño de estrategias orientadas a enfrentar la violencia y propender por la consecución de la paz. Recordemos que desde la época de la administración Betancur (1982-1986), los proponentes de la reforma municipal abrigaron la esperanza de que la descentralización y, particularmente, la institución del alcalde popular, contribuyeran a conquistar espacios en favor de la civilidad y restaran posibilidades a las soluciones de fuerza. Propiciar el acercamiento entre el Estado y la sociedad civil desde su célula básica, el municipio, y remover las “causas objetivas” que generan violencia social y política —entre ellas la debilidad estatal y el agobiante centralismo—, se convirtieron en principios rectores de las reformas institucionales, promovidas y finalmente consagradas por el Acto Legislativo No. 1 de 1986³.

Durante la administración Barco (1986-1990), descentralización y paz fueron así mismo vinculadas, principalmente a través del fortalecimiento del Plan Nacional de Rehabilitación, PNR, el cual se convirtió en una de las piezas centrales de la estrategia de pacificación. Por ello el PNR fue impulsado no sólo como política de desarrollo regional y local, orientada a disminuir los niveles de pobreza en los municipios y zonas más deprimidas y abandonadas, sino como instrumento capaz de restablecer las relaciones entre las comunidades locales y el Estado, y como mecanismo propicio para deslegitimar la violencia como forma de confrontación social y política. El fomento a los consejos regionales de rehabilitación y el propósito de involucrar a la población en la resolución institucional de sus conflictos, apuntan en la misma dirección.

Desde los inicios de la administración Gaviria (1990- 1994), pudo también advertirse el propósito oficial de incorporar las políticas descentralistas a la tarea de la reconciliación nacional, lo cual puede apreciarse en el interés del Ejecutivo por profundizar y dinamizar el proceso descentralista, particularmente en sus aspectos políticos y administrativos, como lo expresan las diversas propuestas gubernamentales presentadas a la Asamblea Nacional Constituyente⁴, en la creación de la Consejería Presidencial para la Modernización del Estado, como ente coordinador de las políticas del Gobierno Nacional referentes a la descentralización⁵ y en la reciente disposición que establece el “Sistema Nacional de Apoyo al Desarrollo Institucional de los Municipios”⁶. Pero, sobre todo, tal vinculación entre descentralización y paz se advierte en la importancia que se le concede, en la formulación de la “Estrategia Nacional contra la Violencia”, a la función que deben desempeñar las distintas instancias de poder regional y local frente al manejo del orden público y la seguridad ciudadana. En ella se señala que gobernadores,

³ Jaime Castro (1986), *Proceso a la violencia y proceso de paz*, Memoria Ministerial, Presidencia de la República, Bogotá.

⁴ Véase el proyecto del gobierno presentado a la Asamblea Nacional Constituyente en el que están consignadas la necesidad de ampliar la autonomía política local y regional, la conveniencia de consagrar la elección popular de gobernadores, la creación de nuevas formas de participación ciudadana, la redefinición de las funciones de los departamentos, incluido un proyecto de reforma que le otorga a las asambleas departamentales competencias legislativas por delegación del Congreso Nacional, como algunos de los puntos que se consideraron vitales para el desarrollo de la descentralización en el país.

⁵ Véase decreto 1881 de 1990.

⁶ Véase decreto 1542 de 1991.

antiguos intendentes y comisarios, por intermedio de los Consejos Seccionales de Seguridad, orientarán la elaboración de planes regionales con el objeto de “diseñar la mejor forma de afrontar, de acuerdo con las características de los conflictos en cada zona o región, los factores de perturbación del orden público”⁷. Tal objetivo se llevará a cabo con base en unos lineamientos fundamentales dentro de los cuales se destacan los de: preservar la paz en las zonas tradicionalmente pacíficas; promover y afianzar la convivencia democrática; prevenir la extensión de los conflictos y diseñar la forma de ejecución de los nuevos procedimientos no judiciales para su resolución; impulsar mecanismos de planificación regional, en especial proyectos de organización comunitaria; recomendar y evaluar periódicamente la ubicación y características de los dispositivos de la fuerza pública en cada territorio o jurisdicción; establecer procedimientos para brindar plenas garantías y velar por la protección de los derechos humanos de la población y, como un aspecto esencial, extender la cobertura territorial de las funciones del Estado, tales como la presencia de la justicia, la cercanía de la autoridad y la prestación de servicios. A partir de estos mismos lineamientos se establece que los alcaldes, como primera autoridad y jefes de Policía local, tendrán un papel primordial en la ejecución de los planes regionales de seguridad, no solamente como receptores inmediatos de las demandas ciudadanas frente al Estado, sino como los llamados a concertar con sus comunidades las posibles soluciones para superar, dentro de los marcos legales, los problemas de seguridad más apremiantes⁸.

“La descentralización en la lucha contra la violencia”, como fue anunciado por el ministro de Gobierno y el consejero presidencial para la Seguridad Nacional, se ha puesto en marcha a través del decreto 2615 de 1991, el cual ordena la creación de consejos departamentales, regionales y municipales de seguridad, y de comités de orden público. La formación de estos organismos tiene como propósito reformar los consejos seccionales de seguridad, vigentes desde 1974, con el fin de dotar de mejores instrumentos y de una mayor capacidad de planificación y coordinación a alcaldes y gobernadores para el manejo del orden público. Así mismo, para vincular a la población en el desempeño de estas labores. Ello, en la medida en que la disposición que ordena la creación de los nuevos consejos de seguridad contempla la posibilidad de que éstos realicen audiencias públicas donde participen voceros de la comunidad⁹.

Pese a este conjunto de políticas, la conciencia oficial sobre la magnitud de la violencia en Colombia y el diseño de estrategias cada vez más globales encaminadas a enfrentarla, no se ha traducido hasta el momento en un control estatal de ella, ni en una reducción significativa de sus devastadores efectos. El reformismo institucional ha tropezado con las propias deficiencias estructurales del Estado y ha tenido que ponerse a prueba dentro de un esquema de poder excluyente e intolerante que le resulta adverso y que, incluso, amenaza con anularlo.

En este contexto, no resulta paradójico que la propensión hacia el militarismo haya sido el telón de fondo de las reformas institucionales. Como se advierte en un reciente ensayo, en nuestra sociedad la guerra tiende a sustituir a la política, toda vez que “el

⁷ “Estrategia Nacional contra la Violencia” (1991), Bogotá, Presidencia de la República, mayo, p. 14.

⁸ *Ibíd.*, p. 14

⁹ *El Tiempo*, página última B, noviembre 21 de 1991.

enfrentamiento militar se agudiza pero, a la vez, da muestras de fracaso político¹⁰. La llamada “guerra sucia” y su progresiva extensión a lo largo y ancho del territorio nacional es la más cruda y descompuesta manifestación de este fenómeno. Se trata de una “guerra” que se alimenta y se reproduce sobre la base de una degradación permanente de la confrontación social y política y, particularmente, de sus expresiones armadas¹¹.

Trátese de las “operaciones de limpieza” y “salvaguarda del orden” de los grupos paramilitares y de las organizaciones de autodefensa privada, o del accionar guerrillero que se desdobra en prácticas delictivas y en intimidación armada, estas formas de confrontación han trastocado las más elementales reglas de la convivencia política.

Como ya se ha señalado, la precariedad y debilidad que acusa el Estado colombiano, no sólo por la visible dificultad que tiene para crear consenso en la sociedad y para tramitar institucionalmente sus conflictos, sino por la creciente pérdida de control sobre el monopolio de la fuerza y el ejercicio de la función represiva, ha contribuido al desarrollo de la “guerra sucia”. Y, más grave aún, ha estimulado el que sectores sociales cada vez más numerosos se sientan simbolizados y representados en la fuerza de las armas. Advertir esta realidad por la que pasa el país, permite entender el preludio violento que ha antecedido a las elecciones populares de alcaldes y señala, a su vez, cuán restringida es la función de la reforma municipal, si se trata de contribuir a la consecución de la paz y la reconciliación del Estado con las comunidades locales.

Desde finales de 1986, año en que se iniciaron las primeras campañas de los procesos electorales que analizamos, un total de 210 alcaldes y concejales en ejercicio, candidatos a alcaldías y concejos municipales, congresistas y diputados, han sido víctimas de la violencia política, cuyas modalidades van desde la desaparición y el secuestro hasta el asesinato. Al respecto, se destaca, en primer lugar, que del total de casos presentados 84 son de filiación política liberal, 28 de adscripción conservadora, 58 pertenecen a la Unión Patriótica y 40 a otras fuerzas o movimientos. Y en segundo lugar, que del total de víctimas políticas de la violencia ejercida durante este período, 84 son candidatos a alcaldías o alcaldes en ejercicio (Véase Cuadro 1).

Por otra parte, entre 1988 y 1991 se registró un total de 8.881 casos por violación de derechos humanos atribuibles a móviles políticos, dentro de los cuales los asesinatos alcanzan la escalofriante cifra de 2.289 víctimas¹².

Aunque la violencia política traspasa las fronteras partidistas e ideológicas, en términos globales el movimiento más afectado por la escalada de crímenes políticos ha sido la Unión Patriótica; no sólo por la eliminación de sus dos candidatos presidenciales, sino por la muerte impune de muchos dirigentes comunales y campesinos vinculados a este movimiento y por el asesinato de más de 1.000 militantes de esta organización política desde que se constituyó como tal en 1985.

¹⁰ Luis Alberto Restrepo (1988), “La guerra como sustitución de la política”, en *Análisis Político*, No. 3, Bogotá, enero-abril, p. 80.

¹¹ Gonzalo Sánchez (1991), “La degradación de la guerra”, en Gonzalo Sánchez, *op. Cit.*, pp. 241.

¹² Departamento de Derechos Humanos, Cinep, febrero de 1992.

CUADRO 1
Víctimas políticas de la violencia en Colombia según partido político*
(1988 - 1991)

Relación con el Estado	1988					1989				
	Lib.	Conser.	UP	Otros	Subtotal	Lib.	Conser.	UP	Otros	Subtotal
Candidato a Alcaldía	9	3	7	-	19	2	1	2	1	6
Candidato a Concejo	5	0	5	-	10	0	0	1	2	3
Alcalde	17	1	0	-	18	3	1	3	3	10
Concejal	12	2	6	-	20	2	3	5	5	15
Diputado	2	0	0	-	2	4	2	1	2	9
Congresista	2	0	1	-	3	4	2	3	2	11
Total	47	6	19	-	72	15	9	15	15	54

Relación con el Estado	1990					1991					Gran Total
	Lib.	Conser.	UP	Otros	Subtotal	Lib.	Conser.	UP	Otros	Subtotal	
Candidato a Alcaldía	3	2	0	2	7	1	0	0	0	1	33
Candidato a Concejo	1	0	2	2	5	0	0	0	1	1	19
Alcalde	3	2	3	4	12	3	2	2	4	11	51
Concejal	3	1	6	3	13	3	2	5	5	15	63
Diputado	2	1	1	3	7	0	0	3	1	4	22
Congresista	2	2	1	0	5	1	1	1	0	3	22
Total	14	8	13	14	49	8	5	11	11	35	210

* Incluye: Intento de asesinato, asesinatos, desapariciones, secuestros y detenciones.
Fuente: Departamento de Derechos Humanos, Cinep, febrero de 1992.

Puede señalarse que la violencia que acompaña a las elecciones, en particular a las de mandatarios locales, presenta una tendencia cíclica ascendente. El número de muertes, desapariciones o atentados perpetrados contra personas vinculadas al ejercicio del poder municipal, tiende a aumentar en los períodos previos a la elección y disminuye una vez celebrados los comicios¹³.

El clima de violencia ascendente que ha rodeado a las contiendas para elegir alcaldes se ha visto también recrudecido por las masacres colectivas que se han perpetrado. Entre diciembre de 1988 y noviembre de 1989 se presentaron en el país 73 masacres¹⁴.

Aunque no puede establecerse una relación directa entre estas masacres y las elecciones locales, lo cierto es que en las zonas donde se han llevado a cabo, la población civil queda expuesta a una sórdida lógica de los “fuegos cruzados”, convirtiéndose en una temeraria osadía la movilización y la participación política, así como el derecho de acudir a las urnas. Ello pudo apreciarse de manera clara en el año 1988, cuando en los meses inmediatamente anteriores a los primeros comicios de alcaldes se produjeron las masacres contra campesinos y trabajadores agrícolas en el Meta, Urabá y Córdoba. En estas regiones el proceso electoral estuvo visiblemente afectado por el terror colectivo, el hostigamiento y la represión indiscriminada que se desató contra la población.

El secuestro, como una de las expresiones más elocuentes de la degradación de la confrontación social y política, ha tenido a su turno un efecto retroalimentador de la “guerra sucia” y se ha convertido en uno de los detonantes de la violencia política. El proceso para elegir ejecutivos municipales se ha visto también interferido y afectado por esta modalidad delictiva y los alcaldes se han convertido en blanco de las así llamadas “retenciones”. Solamente en el primer semestre de 1988 fueron secuestrados 18 mandatarios locales o aspirantes a alcaldías¹⁵, práctica que tendió a multiplicarse en 1990, particularmente en el nororiente colombiano, región donde el ELN ha extendido su influencia. El secuestro de alcaldes y, adicionalmente, el robo de urnas por parte de la guerrilla, fueron hechos comunes en municipios como Ábrego, Cachira, Convención, San Calixto, Silos, Tibú y Toledo en Norte de Santander, y en Carmen, Sabana de Torres y San Vicente de Chucurí, en Santander¹⁶.

Durante los primeros meses de este año, pero especialmente en los días anteriores a las elecciones del 8 de marzo, el departamento del Cesar se convirtió en un territorio más donde operan las amenazas y la extorsión política. Así, 21 de los 24 alcaldes de esta región —de los cuales 12 han sido secuestrados por el ELN— fueron conminados a dejar sus cargos, o sometidos a “juicios populares” por malversación de fondos. De igual manera, los mandatarios elegidos en las localidades de San Alberto, Aguachica, Pailitas, González y la Jagua de Ibirico han sido sometidos a toda suerte de presiones y

¹³ María Emma Wills (1989), “Un saldo en rojo”, en *Cien Días Vistos por Cinep*, No. 5, marzo. Así mismo pueden consultarse las estadísticas que a propósito han sido publicadas en *Cien Días Vistos por Cinep*, Nos. 9, 10 y 11, enero-septiembre de 1990.

¹⁴ Departamento de Derechos Humanos, Cinep, febrero de 1992.

¹⁵ *El Tiempo*, junio 17 de 1988, p. 12A.

¹⁶ *El Tiempo*, 5 de marzo de 1990, p. 12A.

amenazas¹⁷. La exposición e ilustración de los casos que se han presentado acerca de una de las formas en que se manifiesta la violencia política en Colombia, evidencian la necesidad de evaluar las expectativas que despertó la descentralización y, en particular, la EPA, en un contexto donde no se pierdan de vista las deficiencias estructurales del Estado y las características esenciales de la crisis política nacional.

La reforma de las instituciones locales y la consagración del voto directo y popular para elegir alcaldes, amplía formalmente los espacios donde es posible participar y decidir, y donde es factible propiciar la concertación política. Pero, para que la reforma avance y se profundice como instrumento capaz de contribuir a la reconciliación nacional y la pacificación, debe hacer parte orgánica de un proyecto más amplio de transformación del Estado y de la sociedad. De ello da cuenta, de forma contundente, el que los municipios se revelen hoy, con mucha más fuerza que en el pasado, como escenarios donde se potencian los conflictos sociales y políticos y donde la confrontación armada entre nuevos y viejos actores encuentra un terreno fértil para desarrollarse. Máxime, cuando se trata de localidades donde el narcotráfico, la guerrilla o los grupos paramilitares han logrado arraigarse suplantando en muchos casos al Estado y a sus principales instituciones.

Solamente una estrategia integral de largo plazo que fortalezca al Estado y amplíe efectivamente su presencia institucional y su cobertura, pero que, a su vez, estimule y garantice el fortalecimiento y la organización de la sociedad civil, podrá ampliar los alcances de la reforma descentralista, por lo pronto condicionados y limitados por ese amplio espectro de violencia que ha venido configurándose en todo el territorio nacional.

LA REFORMA MUNICIPAL Y LA PARTICIPACIÓN ELECTORAL

Pese al contexto de violencia en que han tenido que desarrollarse los dos procesos electorales, la elección popular de alcaldes se ha llevado a cabo en la casi totalidad de los municipios que conforman la malla urbana del país¹⁸. Este fenómeno puede entenderse si se tiene en cuenta uno de los rasgos centrales del desarrollo político en Colombia: la permanencia y continuidad de las elecciones a lo largo de nuestra historia. Tal patrón ilustra, a su vez, una de las modalidades bajo las cuales se expresa esa “terca coexistencia” entre orden y violencia y entre violencia y democracia, de la que hablábamos en el capítulo anterior.

Aunque el asunto de la continuidad del sistema electoral en contextos de violencia y crisis política amerita un estudio más profundo, el cual rebasa los propósitos de esta investigación, se pueden enunciar algunos puntos que den luces sobre la persistencia de las reglas de juego de la democracia representativa y, por ende, del sistema electivo de gobierno.

¹⁷ *El Tiempo*, 26 de enero de 1992, p. 1B.

¹⁸ Para el año 1988 en más de 100 veredas o corregimientos no se realizaron elecciones por falta de “autoridad civil”, o por problemas de orden público. Para 1990 sólo se dispone de información agregada según la cual en dos municipios no se llevaron a cabo los comicios. Para las pasadas elecciones del 8 de marzo solamente en el municipio de San Antonio, Cundinamarca, donde fue asesinado el único candidato a la alcaldía que se postuló, no hubo elecciones. Información suministrada por la Registraduría Nacional del Estado Civil, marzo de 1992.

En primer término, debe tomarse en consideración el arraigo de la tradición electoral en el régimen político colombiano, quizás una de las más largas y afianzadas del mundo¹⁹. Si en Bolivia se han producido más de 180 golpes de estado desde la Independencia, en nuestro caso hemos vivido más de 60 elecciones prácticamente ininterrumpidas.

En segundo lugar, debe destacarse la fortaleza y la consolidación del clientelismo como principio rector de las relaciones de poder, en particular de las que se tejen a través del sistema electoral. Nos referimos al “moderno clientelismo político mercantil alimentado por el Estado y sustentado en el antiguo y difundido valor social de las lealtades, el cual se caracteriza por la apropiación privada de recursos oficiales con fines políticos. Esta característica central se ejerce por medio de una vasta red de relaciones sociales de tipo clientelar, que cumple el papel de articulador del sistema político”²⁰.

El clientelismo, señalan Leal y Dávila, al comandar el conjunto de relaciones sociales que definen la forma real como opera la política, se ha venido transformando, sobre todo a partir de la década del setenta, en un complejo sistema político que tiende a construirse desde el ámbito local y regional del bipartidismo. Este sistema se ha convertido en uno de los principales soportes del régimen y “ha sido altamente funcional para los sectores dominantes de la sociedad. Ha permitido una prolongada estabilidad institucional y una relativamente alta integración de la población dentro de las instituciones del Estado, como medios de amortiguación de conflictos”²¹.

En tercer lugar, y estrechamente asociado con el punto anterior, debe ponderarse la capacidad de recomposición y reproducción que ha venido demostrando el régimen bipartidista, pese a su creciente pérdida de legitimidad y representatividad. Dicha capacidad está asociada no sólo con el uso de los recursos que suministra el sistema político del clientelismo, sino con la inexistencia de verdaderos contendores frente al poder establecido. O, lo que es igual, está asociada con la ausencia de alternativas políticas capaces de sustituir la lógica del clientelismo y de desafiar la predominancia de los partidos tradicionales.

Por último, debe tenerse presente la visible inorganicidad de la sociedad civil, en especial de sus sectores subalternos. La separación entre el mundo de lo social y lo político, el carácter parainstitucional de las luchas y protestas, o, dicho en términos de Pécaut, la conflictualidad difusa e inorgánica que caracteriza a la sociedad colombiana²², han impedido, hasta el momento, que la estabilidad del régimen se vea comprometida o alterada en sus aspectos vitales. Las consideraciones anteriores permiten advertir la importancia de la función que desempeñan las contiendas electorales en relación con la estabilidad del régimen. En tal sentido, puede decirse que las elecciones han sido el principal mecanismo de legitimación del sistema político y partidista y uno de los

¹⁹ Álvaro Tirado Mejía, “Una mirada al proceso electoral colombiano”, y de Humberto de la Calle Lombana, “Apuntes sobre el Sistema Electoral Colombiano”, en Rubén Sánchez (comp.) (1991), *Los nuevos retos electorales. Colombia 1990. Antesala del cambio*, Departamento de Ciencia Política, Uniandes-Cerec, Bogotá.

²⁰ Sobre la naturaleza y evolución del fenómeno clientelista en Colombia puede consultarse el reciente trabajo de Francisco Leal y Andrés Dávila (1990), *Clientelismo. El sistema político y su expresión regional*, Tercer Mundo Editores-Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional, Bogotá.

²¹ *Ibíd.*, p. 97.

²² Daniel Pécaut (1991), “Violencia y democracia en Colombia”, en *Análisis Político*, No. 13, Bogotá, mayo-agosto.

principales medios para incorporar a la población en las instituciones del Estado. Por ello se convierte en un punto crucial el análisis de la elección popular de alcaldes, en primera instancia, a la luz del tipo de participación electoral que la ha caracterizado.

En términos absolutos y comparando los resultados obtenidos para elegir alcaldes en las dos contiendas (7'376.903 votos en 1988 y 7'984.825 votos en 1990), con la cantidad de votantes que han participado en las elecciones locales de los últimos diez años, estas elecciones convocaron al mayor número de sufragantes del período²³.

Aun así, observar el incremento o la disminución de la participación electoral en términos comparativos entre las distintas mitacas y la EPA es un ejercicio prácticamente imposible de realizar. La Registraduría Nacional del Estado Civil ha empleado metodologías y bases distintas para establecer el potencial electoral, lo cual ha llevado a que cambie constantemente. Por ello, sólo es factible analizar los guarismos de los dos comicios a partir del potencial de votantes presentado oficialmente desde 1986, año a partir del cual entra en vigencia el nuevo censo electoral y se establece una metodología que ha continuado utilizándose. Calculado sobre la base de las personas que se inscribieron y votaron en 1986, más los inscritos posteriores a ese año, arroja una cifra de 11'067.878 potenciales sufragantes para la primera elección de alcaldes, y de 15'417.000 para la segunda. Aunque el propósito de tal estimativo radicó en la necesidad de actualizar el anacrónico censo electoral hasta entonces vigente, y ofrecer un cálculo realista de la población que participa en las elecciones²⁴, resulta obvio que dicha estadística deja por fuera a quienes no se inscriben ni votan, aunque estén en capacidad de hacerlo, es decir, al abstencionismo real.

Respecto a dichos potenciales, puede señalarse que la participación ciudadana a nivel nacional, para elegir alcaldes, alcanzó un 67% en 1988 y un 58% en 1990. Sin embargo, si estos mismos datos se comparan con la población total en edad de votar²⁵, se observa que la participación electoral disminuye de manera significativa, a 43% en 1988 y a 47% en 1990. Como puede apreciarse, la participación disminuyó entre los dos períodos en casi diez puntos, si se toma como referencia el potencial de votantes, pero aumenta si la referencia es la población en capacidad de votar. Ambas cifras, sin embargo, denotan una baja participación política, confirmándose uno de los patrones del comportamiento electoral en Colombia: la ampliación del electorado y de la población en capacidad de votar, simultáneamente con el aumento o incremento de los niveles de abstención.

A pesar de estas limitaciones para efectuar análisis comparativos, deben registrarse dos fenómenos adicionales. Primero, que las dos votaciones para elegir alcaldes, aun siendo elecciones de minorías, han superado el promedio histórico de la participación electoral —35%—²⁶ para elegir corporaciones públicas. Segundo, que en 1990, por primera vez

²³ Votación total para concejos municipales: 1980, 4'192.079; 1982, 5'543.311; 1984, 5'652.148; 1986, 6'900.762. Véase Fernando Cepeda, *Las elecciones de 1986*, en Mónica Lanzetta (comp.) et al. (1987), *Colombia en las urnas*, Bogotá, Carlos Valencia Editores, p. 118.

²⁴ Entrevista con Jairo García, director del Departamento Electoral de la Registraduría Nacional de Estado Civil, Bogotá, marzo de 1988.

²⁵ 17 millones para 1988 y 19.5 millones para 1990 calculados sobre la base del Censo Nacional de Población de 1985.

²⁶ Patricia Pinzón y Dora Rothlisberger, "La participación electoral en 1990: ¿Un nuevo votante?", en Rubén Sánchez (comp.), *op. cit.*, p. 136.

una elección local sobrepasó los resultados de los comicios de carácter nacional. Así, mientras que por Senado y Cámara de Representantes votaron respectivamente 7'654.150 y 7'617.758 personas, la EPA de este año obtuvo una votación superior en más de 300.000 votos. Siguiendo la misma tendencia, apenas 5'891.112 ciudadanos se pronunciaron en favor de la convocatoria de una Asamblea Constituyente. Y, dos meses después, el 27 de mayo, 6'048.076 votantes participaron para elegir presidente de la República²⁷. Las elecciones de 1990 para elegir mandatarios locales han generado, en términos de votación, la más alta participación electoral en la historia colombiana.

Otro fenómeno destacable es el carácter no homogéneo de la participación para elegir alcaldes en el país. Mientras esa participación en las ciudades intermedias y en los pequeños municipios tiende a ubicarse entre el 60 y el 70%, en las cuatro grandes ciudades ésta disminuye sensiblemente, lo cual puede advertirse si se tiene en cuenta que para el año 1988 el promedio de participación electoral en Bogotá, Cali, Medellín y Barranquilla no superó el 58.72%, y que disminuyó a 51.14% para el año 1990 en los mismos centros urbanos. Dicha tendencia se refuerza al considerar que el promedio nacional de la participación electoral en ambas elecciones fue de orden del 62.5%²⁸, lo que estaría indicando que son precisamente las ciudades menos pobladas y los municipios pequeños los que tienden a elevar la participación.

Este hecho ratifica otro de los patrones del comportamiento electoral en Colombia, a saber, la menor votación en las zonas urbanas que en las rurales, tal y como lo han señalado diversos estudios sobre el tema. A propósito, vale la pena subrayar algunos puntos en los que coinciden las investigaciones realizadas sobre el esquivo e impredecible comportamiento del voto urbano en Colombia. Por una parte, se ha podido establecer que así como las ciudades aportan un alto porcentaje de la votación, también son los lugares donde se concentra la mayor abstención. Las cifras revelan que a partir de 1970 la participación de votantes en las cinco principales ciudades es decreciente, e inferior a lo esperado por el crecimiento del potencial electoral²⁹. Este comportamiento, a su vez, se ha asociado con la ruralización del sufragio, observándose una escasa integración de las masas urbanas en los procesos de movilización y participación que generan las elecciones, lo que, a su turno, ha propiciado que amplios sectores populares carezcan de representación partidista³⁰.

De otra parte, también se ha indagado sobre la posible relación entre la modernización que ha experimentado el país en los últimos años (principalmente a través de la industrialización, la ampliación del mercado laboral, la movilidad educativa y el impacto de los medios masivos de comunicación), y el comportamiento electoral. Al respecto, aunque habría que profundizar este tipo de investigaciones mediante estudios de caso no sólo en el ámbito regional sino local, se ha podido observar la tendencia según la cual entre más atrasado y tradicional es el departamento o región, mayor es la votación obtenida³¹.

²⁷ Estadísticas Electorales 1990, Registraduría Nacional del Estado Civil.

²⁸ Estadísticas Electorales 1988 y 1990. Registraduría Nacional del Estado Civil.

²⁹ Patricia Pinzón y Dora Rothlisberger, *op. cit.*, p. 141, y Gabriel Silva (1985), "Las ciudades, la política y los partidos tradicionales", en *Revista Estrategia*, No. 86, Bogotá, marzo, pp. 28-30.

³⁰ Rubén Sánchez y Elizabeth Ungar, "Las elecciones en Bogotá", en Mónica Lanzetta *et al.*, *op. cit.*, p. 144.

³¹ Patricia Pinzón, "La regionalización electoral en Colombia: continuidad y cambio", en Mónica Lanzetta *et al.*, *op. cit.*, pp. 70-71.

El análisis realizado en el marco de la primera EPA, sobre el comportamiento electoral en tres departamentos considerados “modernos”, Antioquia, Cundinamarca y Valle, respecto a otros tres considerados “atrasados”, Boyacá, Córdoba y Chocó, permite ilustrar este fenómeno.

Para los primeros casos, la participación electoral en relación con el potencial de votantes suministrado por la Registraduría, se situó alrededor del 60%, mientras que para los segundos, los más tradicionales, la participación superó el 72%. Esta misma pauta de comportamiento puede reconocerse al ponderar los promedios de la participación electoral departamental, tanto para los comicios locales del año 1988, como para los del año 1990. Los promedios obtenidos señalan cómo la participación tiende a aumentar cuando se ubica en las regiones menos industrializadas e integradas al mercado nacional³². Bien puede decirse que las tendencias señaladas apuntan a un fenómeno central: el efecto del sistema político del clientelismo regional y local sobre la configuración del voto y de los mayores niveles de participación, particularmente allí donde este mecanismo compensa la insuficiencia institucional del Estado y donde los partidos recurren al intercambio de favores y servicios por adhesión política, como principal mecanismo de adscripción y movilización partidista.

Dicha práctica, propia, como se ha mencionado, de las costumbres y de la manera de hacer política en Colombia, invita a valorar la participación teniendo presente el alcance del voto clientelista o “amarrado”, y a desentrañar la naturaleza de la abstención o, si se quiere, de la precaria participación urbana.

Es muy factible que la notoria abstención en las ciudades esté reflejando comportamientos distintos a la mera apatía o indiferencia política. Ella puede dar cuenta de la presencia de un voto más independiente y calificado, que progresivamente se ha venido desligando de las maquinarias y de las redes clientelistas. La llamada “franja” o voto de opinión, como también lo han consignado varios estudios, tendría que examinarse desde esta óptica y la abstención verse como un fenómeno que no implica necesariamente atraso o bajos niveles de desarrollo político.

Formuladas estas consideraciones, puede concluirse que la elección popular de alcaldes, a pesar de haber convocado un mayor número de votantes en relación con contiendas anteriores y de insinuar un nuevo tipo de participación en torno al poder local, no despertó ni la motivación ni el interés esperados por los proponentes de la reforma municipal. Los resultados obtenidos en la nación en ambos comicios no modifican sustancialmente los patrones históricos del comportamiento del votante colombiano, y más bien tienden a confirmarlos. Sobre todo si se tiene en cuenta que los municipios son el escenario donde, por excelencia, se construye y desarrolla el clientelismo.

Lo que sí resulta plausible señalar es que el sistema clientelista, a partir de la consagración y puesta en marcha de la EPA, tendrá que revisar y ajustar sus mecanismos de cooptación social y de reclutamiento para no verse desplazado por otras formas de participación política, más autónomas e independientes. El hecho de que un no despreciable sector de ciudadanos haya estado ausente de las dos contiendas

³² Andrés López (1991), *La legitimidad en cifras: participación electoral en las votaciones para alcalde popular*, IEPRI, Universidad Nacional, Bogotá, diciembre (texto inédito).

electorales, permite visualizar la democratización de la vida política e institucional de las localidades como un proceso que apenas se inicia. Pero, a su vez, también como un proceso que abre oportunidades y desbroza caminos, al poner en evidencia las limitaciones del régimen y de sus partidos.

La creciente desvalorización de las elecciones en Colombia, a pesar de su arraigo y tradición; la incapacidad de los partidos para conmovir la secular apatía e indiferencia de la población, o para transformar la abstención en una forma orgánica de participación política; la pérdida de credibilidad en la mayoría de las instituciones y la ausencia de una cultura de participación, contribuyen a explicar los todavía precarios resultados electorales de la EPA. Uno de los grandes retos de la nueva institución es, sin duda, transformar el significado de la representación partidista y movilizar al votante para que realmente se convierta en un ciudadano político.

LA GEOGRAFÍA POLÍTICA DE LA ELECCIÓN DE ALCALDES

La continuidad liberal-conservadora

La reforma que consagró la elección popular de alcaldes no sólo se propuso contribuir al proceso de paz y propiciar el incremento de la participación política. También se concibió como un instrumento capaz de ampliar el espectro de fuerzas y movimientos, más allá del esquema bipartidista. Aunque quizás sea muy temprano para efectuar un balance entre propósitos y resultados sobre este punto, los guarismos que arrojan las dos primeras elecciones de alcaldes plantean un fenómeno esencial: si bien es cierto que irrumpieron nuevos actores sociales y políticos en distintos municipios, la preeminencia y el arraigo local de los partidos tradicionales continúa siendo uno de los rasgos esenciales del régimen político.

Tanto para el año 1988 como para 1990, la votación por partido para elegir alcaldes en las 32 circunscripciones departamentales del país indica, de manera clara, que la geografía política que conocemos de tiempo atrás no ha variado sustancialmente. La gran mayoría de municipios colombianos continúa siendo liberal o conservadora, hecho que confirma la tradicional adscripción política de nuestros pueblos y regiones y ratifica las rígidas pautas del comportamiento electoral a nivel local³³.

A propósito, aunque en el proceso de elección de alcaldes ninguno de los dos partidos ha alcanzado la hegemonía política que localmente se registró durante el Frente Nacional, ni ha podido superar los niveles de control bipartidista logrado en los concejos municipales para el año 1986 (en el 97% de los concejos ganaron mayoritariamente liberales y conservadores), es evidente su continuidad como fuerzas mayoritarias. Ello puede apreciarse si se observa que para 1988 los dos partidos históricos controlaron el 78% de la votación municipal para elegir alcaldes, porcentaje que se incrementó (en 7 puntos) en 1990, cuando el 88% de la votación de las distintas localidades del país fue captado por las dos colectividades (Véase Cuadro 2).

³³ Durante el período comprendido entre 1930-1982, el 88% de los municipios del país siempre votaron mayoritariamente por el mismo partido, acentuándose esta tendencia (92%) a partir del Frente Nacional. Patricia Pinzón (1989), *Pueblos, regiones y partidos*, Uniandes-Cerec, Bogotá, p. 35.

CUADRO 2

Votación para alcaldes según partido (1988-1990)

Votación y participación Porcentual	Liberal	Conservador	UP	Coaliciones	Otros	Votos en blanco	Votos nulos	Total
Votación 88*	3.391.521	2.362.706	58.049	641.948	886.655	17.088	18.936	7.376.903
Porcentaje	45.97	32.02	0.79	8.70	12.03	0.24	0.25	100
Votación 90**	4.519.150	2.306.253	48.937	436.132	641.608	7.292	25.494	7.984.825
Porcentaje	56.6	28.9	0.6	5.46	8.03	0.09	0.32	100

Fuente: Estadísticas Electorales, Registraduría Nacional del Estado Civil, 1988 y 1990.

* Información disponible para 1.009 municipios.

** Información disponible para 1.008 municipios.

Tal incremento entre los dos períodos electorales obedece, fundamentalmente, a la recuperación de espacios políticos por parte del Partido Liberal, el cual aumentó su votación, el número de alcaldes y la participación porcentual respecto a las otras fuerzas políticas. En lo referente al número de alcaldías conquistadas se presenta una tendencia similar. Si para la primera EPA los dos partidos obtuvieron el control del 85.9% de los gobiernos locales, para la segunda, éste se extendió al 88% (Véase Cuadro 3). Dicha preponderancia contrasta con la situación de las otras fuerzas y movimientos que participaron en ambos procesos, de los que hablaremos en detalle más adelante, los cuales pasaron de tener un 14.1 % de las alcaldías del país en 1988 a un 12% de ellas en 1990.

Si analizamos esta información desagregada por partidos y en el nivel departamental, puede anotarse que para ambas contiendas, en la gran mayoría de circunscripciones, el liberalismo tiende a dominar: en 1988 solamente en nueve departamentos, Boyacá, Caldas, Huila, Nariño, Norte de Santander, Santander, Risaralda, Cundinamarca y Valle, el conservatismo fue mayoritario en razón de sus alcaldes electos. Para el período siguiente se afianzó esta tendencia, destacándose que el Partido Conservador perdió su condición de fuerza mayoritaria en cuatro de las nueve circunscripciones departamentales en las que era mayoritario, y disminuyó el número de alcaldías en seis.

Por su parte, el Partido Liberal solamente disminuyó su presencia electoral en los departamentos de Nariño y Tolima. En casos como Cundinamarca, región donde en 1988 existía una situación de competencia política con los socialconservadores, obtuvo diez alcaldías más. Y en regiones como Sucre, Antioquia, Cauca, Santander y Caquetá fue significativo el aumento de los gobiernos municipales bajo su control. En términos globales, este fenómeno también se puede ilustrar a través de la participación porcentual de la votación alcanzada por el liberalismo, la cual superó en un 28.27% a la de los conservadores.

CUADRO 3

Geografía política de la elección popular de alcaldes: 1988-1990
(Número de alcaldías por partido)

Circunscripción	Partido Liberal (1)		Partido Conservador (2)	
	1988	1990	1988	1990
Antioquia	58	65	52	48
Atlántico	16	18	5	4
Bolívar	24	25	5	5
Boyacá	35	48	76	68
Caldas	8	12	14	12
Caquetá	6	12	5	
Cauca	22	28	9	2
Cesar	16	16	7	6
Córdoba	19	21	3	3
Cundinamarca	41	51	49	44
Chocó	11	11	3	2
Huila	10	10	24	23
La Guajira	5	6	2	2
Magdalena	16	17	3	3
Meta	10	13	8	7
Nariño	20	19	27	26
Norte Santander	10	12	24	24
Quindío	6	7	2	3
Risaralda	4	4	9	8
Santander	33	40	40	40
Sucre	12	21	7	2
Tolima	24	17	15	18
Valle	17	19	21	20
Arauca	4	4		
Casanare	18	18	1	1
Putumayo	4	6	1	1
San Andrés		1		
Amazonas	1	2	1	
Guainía	1	1		
Guaviare	1	1		
Vaupés		1		
Vichada	2	2		
Total	454	528	413	372
Porcentajes	45.4	52.8	41.3	37.2

Fuente: Estadísticas Electorales 1988-1990, Registraduría Nacional del Estado Civil.

1. Para 1988 incluye al Nuevo Liberalismo. Para 1990 incluye las distintas fracciones o tendencias del Partido Liberal que se inscribieron bajo su nombre.

2. Están contabilizadas todas las fracciones o tendencias del Partido Conservador, incluido el Movimiento Nacional Conservador que obtuvo 7 alcaldías.

3. Incluye todas las alcaldías cuyos ganadores se inscribieron como candidatos de coalición.

4. Incluye las alcaldías ganadas por los candidatos clasificados por la Registraduría como otros inscritos y los siguientes movimientos: Movimiento Unitario Metapolítico, Frente Democrático y Anapo.

* Incluye la alcaldía de Almaguer donde triunfó la Alianza Democrática M-19.

** Se trata de la alcaldía que obtuvo el Frente Popular en San Alberto.

Unión Patriótica		Coaliciones (3)		Otros inscritos (4)		Total	
1988	1990	1988	1990	1988	1990	1988	1990
4	2	2	5	8	4	124	124
			1	2		23	23
1		1	1	1	1	32	32
		3		8	6	122	122
		1		2	1	25	25
2				2	3	15	15
				5	6	36	36
		1			2*	24	24
		3	1	1	1**	26	26
1	1	2	3	22	16	115	115
1	3			4	2	19	18
		1	1	2	3	37	37
		1	1	1		9	9
		1		1	1	21	21
4	2	1		1	2	24	24
	1	1	2	8	8	56	56
				3	1	37	37
			2	4		12	12
		1	1		1	14	14
1		2	2	10	4	86	86
		2		3	1	24	24
		2	3	5	8	46	46
			1	4	2	42	42
2	2					6	6
						19	19
				2		7	7
				1		1	1
						2	2
						1	1
						1	1
				1		1	1
						2	2
16	11	25	24	101	73	1.009	1.008
1.6	1.1	2.5	2.4	10.1	7.3	100.0	100.0

A manera de conclusión sobre este punto, puede decirse que tanto el predominio de las dos colectividades tradicionales como el reacomodamiento y avance del Partido Liberal, se traducen en guarismos que señalan la siguiente distribución de fuerzas políticas: los liberales obtuvieron en la segunda EPA 74 alcaldías más que en la primera, recuperando dos centros urbanos fundamentales —Bogotá y Medellín— y avanzando de manera importante en las capitales departamentales (aumentaron de 14 a 17 alcaldías) y en la gran mayoría de pequeños municipios. Por su parte, los conservadores experimentaron un notorio retroceso, disminuyendo su presencia territorial en la mayoría de capitales departamentales, lo cual, en buena medida, se compensó con el triunfo obtenido en Cali al derrotar al candidato del “Trujillismo”, tradicional bastión político en esta ciudad. No obstante el retroceso sufrido al perder 41 alcaldías, puede decirse que el conservatismo mantuvo su fuerza en 372 municipios, principalmente en ciudades intermedias y pequeños poblados.

Cediéndole terreno electoral y político, sobre todo al Partido Liberal, la Unión Patriótica perdió cinco alcaldías respecto al año 1988, los denominados “Otros inscritos” disminuyeron en treinta y las coaliciones en una. Sin embargo, nuevos movimientos, procedentes de grupos armados recién incorporados a la vida civil o vinculados a ellos,

irrumpieron en la escena política. Nos referimos a las alcaldías obtenidas por el M-19 en el municipio de Almaguer, Cauca, y por el Frente Popular en San Alberto, Cesar (Véase Cuadro 3).

Otro de los fenómenos que vale la pena destacar en este análisis sobre los cambios presentados en la geografía política de la elección de alcaldes, es el de la competencia interpartidista. Tal vez el rasgo más sorprendente de los resultados de la EPA en 1990 es el alto grado de rotación entre los distintos partidos. Entre una cuarta y una tercera parte de los municipios colombianos optaron por candidatos de partidos diferentes a los que habían escogido en los dos años anteriores. A esto se suma que, dentro de cada partido, un número apreciable pero aún no establecido de los elegidos en los municipios pertenece a una corriente distinta a la de su predecesor.

Si el fenómeno se observa tomando en cuenta el número de alcaldías donde se produjo un cambio de filiación partidista, se encuentra que el 29% de los municipios de Colombia, que representan más del 37% del electorado participante, optó por un candidato de filiación distinta a la del que eligió en 1988 (Véase Cuadro 4).

CUADRO 4
Cambio de filiación de alcalde 1988-1990

Filiación original	Nueva filiación							Total
	L	SC	UP	COAL	OI	M-19	ND	
L	363	42	1	7	29	0	4	446
NL	7	0	0	0	0	0	0	7
SC	79	306	0	3	25	0	3	416
UP	6	0	8	0	1	0	0	15
OI	47	17	1	5	27	1	0	98
COAL	17	2	1	3	1	0	1	25
ND	1	0	0	0	0	0	0	1
Total	520	367	11	18	83	1	8	1.008

ND: No disponible

Fuente: Dirección Nacional Electoral, Registraduría Nacional del Estado Civil, 1988-1990.

Se ha podido observar empíricamente la “teoría del péndulo”, según la cual el electorado tiende a cambiar de colectividad o de corriente política aun en contextos de preeminencia bipartidista como el nuestro. Las explicaciones sobre este tipo de comportamiento destacan generalmente la coincidencia de dos circunstancias: la primera, se trata casi siempre de lugares competidos; la segunda, se presenta una decepción por el desempeño del elegido, pues éste no logra cumplir sus promesas y se desgasta en el poder.

En las condiciones colombianas tres factores adicionales contribuyen a acrecentar la volubilidad de los electores en estas votaciones. El primer factor es que dentro del sistema bipartidista se crea un importante juego de confrontaciones y de alianzas dentro de las dos colectividades, sobre todo si se tiene presente la fragmentación que las caracteriza, el debilitamiento de los liderazgos nacionales y la “rebelión”, o, la cada vez mayor, independencia de los directorios locales y regionales de los partidos frente a sus respectivas direcciones nacionales. Por otro lado, puede decirse que muchas veces los triunfos llaman a las divisiones dentro de un partido y las derrotas a procesos de unificación.

El segundo factor está asociado a las posibilidades que abre la competencia política en el ámbito local, para que nuevas figuras, oriundas del municipio o vinculadas organizativamente a las comunidades, proyecten su liderazgo por fuera de las estructuras y jerarquías tradicionales de los partidos.

El tercer factor tiene que ver con las difíciles condiciones que enfrenta cualquier alcalde, desde que inicia su mandato, al quedar sometido a una doble presión. Por un lado existen grandes expectativas sobre su administración (no sólo por la magnitud de las necesidades de los municipios, sino por la misma novedad del mandato por voto popular), y por el otro, la escasez de recursos presupuestales dificulta la satisfacción de esas expectativas. Esto, sin duda, favorece la deserción o rotación partidista³⁴. La rotación partidista ha tendido a favorecer al liberalismo, cuya supremacía electoral en la última contienda puede explicarse a partir de varios fenómenos.

Frente a la multiplicidad de candidaturas de 1988, sobre todo en las capitales departamentales, el Partido Liberal optó en 1990 por impulsar candidatos únicos en las principales ciudades. A ello puede atribuirse la mencionada recuperación de las administraciones de Bogotá y Medellín y su condición mayoritaria en los principales centros urbanos. La jefatura única del ex presidente López Michelsen pudo también imprimir una dinámica distinta a la participación liberal en la segunda contienda para elegir alcaldes, al propiciar, aunque fuese coyunturalmente, un mayor acercamiento entre la instancia nacional del partido y los directorios regionales y locales.

La “presidencialización” de las elecciones del 11 de marzo para elegir candidato a la primera magistratura, que se realizó de manera simultánea con las elecciones locales, principalmente a través de la consulta popular, pudo, a su vez, dinamizar la competencia partidista y tener un efecto catalizador sobre el afán de triunfo de esta colectividad.

Este conjunto de circunstancias se encuentra a su vez asociado con el desempeño del Partido Conservador. El retroceso electoral que sufrió esta colectividad debe examinarse en relación con una serie de condiciones políticas que no favorecieron su presencia local, ni su proyección como futura alternativa de gobierno. El rechazo o desconocimiento por parte de los conservadores de fórmulas similares a la consulta popular liberal, les restó protagonismo y opacó su campaña, acentuando las divisiones internas. Así mismo, el férreo mandato de su dirección en cabeza del ex presidente Pastrana generó fricciones y motivó la “desobediencia” de los directorios regionales y locales. Los directorios, alentados en varios lugares por el juego independiente del Movimiento Nacional

³⁴ Pilar Gaitán y Clemente Forero (1990), “Elección de alcaldes 1990. El pulso de la descentralización”, en *Estado Moderno*, Vol. I, No. 1, Bogotá, septiembre, pp. 63-64.

Conservador y del sector que empezó a aglutinarse en torno a Álvaro Gómez Hurtado, impulsaron toda suerte de coaliciones y alianzas multipartidistas, contribuyendo, en muchos casos, a la dispersión del voto tradicionalmente conservador.

La insistencia en la práctica de la llamada "oposición reflexiva", bajo una coyuntura caracterizada por una profunda situación de crisis y de disolución social —dos candidatos presidenciales habían sido asesinados y la guerra contra el narcotráfico se encontraba en uno de sus puntos más álgidos— no le produjo dividendos políticos al partido ni contribuyó a ampliar la audiencia de su discurso. Puede también señalarse que el ejercicio del esquema "gobierno de partido-partido de oposición", que llevó al conservatismo a permanecer marginado de la burocracia estatal durante cuatro años y a no contar con los recursos de la red clientelista de quien ostenta el poder, explica en buena medida el retroceso conservador y el avance electoral del liberalismo.

Finalmente, deben destacarse otras características esenciales de la recomposición bipartidista que se ha venido registrando a través de las dos EPA: el desafío al clientelismo más tradicional y el surgimiento de nuevos liderazgos locales. No obstante la persistencia de las prácticas clientelistas, e incluso de su exacerbación a través de la conocida compraventa de votos y del recurrente traslado de votantes³⁵, la EPA propició el resquebrajamiento de algunos feudos electorales, así como el debilitamiento de la hegemonía de reconocidos "barones" y "caciques". Ello puede advertirse en los dos períodos, con el surgimiento de nuevas tendencias partidistas o de coaliciones que apoyaron a candidatos que no contaban con el respaldo de las maquinarias oficiales, o que surgían a través de la postulación de figuras claramente desvinculadas de los viejos poderes regionales y locales.

El caso de la primera alcaldía popular de Medellín en torno a la figura de Juan Gómez Martínez, que resultó victorioso frente al candidato de Guerra Serna; la de Alberto Montoya Puyana en Bucaramanga, que derrotó al candidato del ex contralor Rodolfo González y de la llamada "Confederación de Santander"; el caso de la ciudad de Ibagué en 1990, cuando triunfó el candidato de coalición que se oponía al de la maquinaria "santofimista", o el triunfo en Neiva en ese mismo año del candidato postulado en contra de las directrices de Jorge Eduardo Gechem, son algunas de las expresiones del ajuste que empieza a producirse dentro del sistema político del clientelismo.

El surgimiento de nuevos liderazgos locales, así como la proyección departamental y nacional de figuras antes vinculadas al ejercicio de las administraciones municipales, se encuentran estrechamente asociados con los cambios que empiezan a presentarse en el sistema clientelista. Bien puede afirmarse que, en muchos casos, la EPA ha tenido un efecto renovador y ha hecho las veces de "trampolín", generando una importante movilidad dentro de la clase política. La presencia o protagonismo de muchos de los antiguos alcaldes en la Asamblea Nacional Constituyente, en el nuevo Congreso y en las Gobernaciones recientemente elegidas por voto popular, dan testimonio de ello.

³⁵ Una investigación reciente señala cómo en la EPA de 1990 respecto a 1.011 municipios del país, 229 experimentaron un aumento considerable de su potencial electoral, el cual se colocó muy por encima de la variación promedio en que éste puede aumentar (20%). Así, 47 municipios sufrieron una variación por encima de 50%, 24 en más de 60% y 11 arriba de 70%. E incluso algunos municipios muestran crecimientos por encima del 100%. Angélica Ocampo y Germán Ruiz, "Las elecciones de alcaldes: Avances y retrocesos", en Rubén Sánchez (comp.), *op. cit.*, p. 173.

Las coaliciones: alianzas y multipartidismo

Frente a un proceso electoral que, en esencia, reafirma el tradicional comportamiento político de los partidos y de los electores, pero que a su vez abre brechas para que se expresen nuevas formas de participación, las coaliciones se revelan como un fenómeno de singular importancia.

Aunque, entre los dos períodos (1988-1990), esta novedosa forma de participación electoral tendió a disminuir en términos cuantitativos, lo cierto es que ha venido extendiéndose y presentando una gran continuidad como instrumento de convocatoria y movilización política. Ello puede advertirse de manera clara en la reciente contienda del 8 de marzo, en la cual la figura de las coaliciones tuvo una destacada presencia no sólo en la elección de los terceros alcaldes populares, sino en la de concejos y asambleas departamentales.

Veamos más precisamente el significado y alcances de esta forma de participación en las dos primeras contiendas. Forma de participación que puede entenderse como un pacto o alianza, por lo general coyuntural, entre distintos partidos, fracciones de los mismos o movimientos sin estructura organizativa definida, que se unen en torno a un programa o candidato con miras a conquistar una posición política de importancia.

Aunque en la historia política de Colombia el fenómeno coalicionista ha estado presente desde finales del siglo pasado, la cohabitación con fines electorales casi siempre se inscribió dentro del esquema bipartidista. Lo que ahora resulta novedoso es su utilización por los más diversos y heterogéneos grupos políticos y sociales.

En 1988 las coaliciones alcanzaron la significativa votación de 643.663 sufragios, equivalente al 8.7% del total nacional (Véase Cuadro 5) y en 1990 436.132 votos que representan el 5.5%. A pesar de que la votación disminuyó en más de un 30% entre una elección y otra, en términos del número de alcaldías conquistadas sólo se perdió una (Véase Cuadro 6). Al respecto, cabe señalar que el decrecimiento de la votación en relación con el total nacional no parece haber incidido sobre la efectividad del voto depositado por las coaliciones.

De otra parte, debe anotarse que el conjunto de candidaturas inscritas bajo esta denominación refleja un notorio aumento en la votación, si se la compara con la obtenida por los concejos municipales elegidos durante estos mismos años. Así, el incremento en 1988 alcanzó el 282% y en 1990, sin disponer de datos agregados³⁶, se observa una tendencia similar, aunque de menor magnitud.

Tal diferencia sugiere que el mecanismo de las coaliciones logró despertar un mayor interés de los votantes en torno a la institución del alcalde popular. Aunque es evidente que tras el fenómeno de las coaliciones está presente el manejo de la mecánica electoral, y que las alianzas resultan más urgentes cuando se trata de conquistar una alcaldía que cuando están en juego varias curules, dicha forma de agrupamiento puede indicar una mayor capacidad de convocatoria, así como la movilización de un electorado más independiente.

³⁶ Para este año, la Registraduría presentó datos agregados sólo parcialmente y como resultado de la zonificación llevada a cabo en algunos municipios del país.

Reconocida la importancia del fenómeno, es conveniente analizar la composición y posible motivación de las coaliciones, de manera que se pueda evaluar su impacto sobre la distribución de fuerzas políticas que se ha venido presentando localmente.

CUADRO 5
Alcaldías de Coalición, 1988
(Nombre, votación y participación porcentual)

Municipio	Nombre de la coalición	Votación	Vot. Alcalde electo Vot. total municipal %
Barbosa (Ant.)	Lib.oficial-Lib.Izq.	4.510	59.5
Yondó (Ant.)	UP Partido Conservador	1.715	79.4
El Guamo (Bol.)	Part. Liberal-Nva. Fuerza	1.571	51.9
El Cocuy (Boy.)	Part. Liberal-Conservador	1.821	92.5
Labranzagr. (Boy.)	Part. Liberal-Conservador	439	40.8
Sogamoso (Boy.)	Partido Liberal-Nvo. Liberal.	20.540	75.1
Manizales (Caldas)	Part. Liberal-Nvo. Liberal.	40.100	48.8
Chiriguaná (Cesar)	Part. Conservador	2.587	60.2
Lorica (Córdoba)	Insurg. Liberal Unida	14.882	57.4
San A. de Sot. (Córd.)	Part. Conserv.-Conserv. Ma.	7.471	77.0
Valencia (Córd.)	Part. Liberal-Conservador	1.953	37.1
Fusagasugá (Cund.)	Part. Liberal-Conservador	6.647	35.6
Paratebueno (Cund.)	Part. Liberal-Conservador	861	52.7
Algeciras (Huila)	Part. Liberal Of.-Nvo. Lib.	2.987	63.0
Maicao (Guajira)	Nvo. Lib.-Converg.Liber.	12.822	58.6
Pedraza (Magd.)	Part. Liberal-Mov. Conserv.	2.583	51.4
Fuente de Oro (Meta)	Conver. Liberal Latorrista	1.213	52.2
Tangua (Nar.)	Part. Liberal-Conservador	1.528	41.5
Pereira (Risar.)	Part. Liberal-UP	30.072	42.5
Páramo (Sant.)	Nvo. Liberal.-Conservador	663	69.4
Socorro (Sant.)	Part. Liberal-Nvo. Lib.	3.687	46.6
Morroa (Sucre)	Moral Nueva-P. Conserv.	1.378	53.3
San Pedro (Sucre)	Mvto. Lib. Conservador	3.834	59.3
Coyaima (Tol.)	Part. Liberal-Conservador	4.016	58.0
Villahermosa (Tol.)	Mvto. de Rest. Conserv.	2.360	55.1

Fuente: Estadísticas Electorales 1988
 Registraduría Nacional del Estado Civil.

CUADRO 6
Alcaldías de Coalición 1990
(Nombre, votación y participación porcentual)

Municipio	Composición	Votación Alcalde electo	Vot. Alcalde electo
			Vot. total mu- nicipal %
Angostura (Ant.)	PL-PSC	1.512	55.34
Apartadó	UP-Frente Popular	6.593	60.15
Argelia	PL-PSC	1.460	52.38
Don Matías	PL-PSC	732	29.82
Puerto Nare	PL-PSC-Unin Cvica	3.770	50.21
Polonuevo (Atl.)	PL-PSC-UP	2.859	49.75
Cartagena (Bol.)	PL-PSC	117.487	90.67
Cereté (Córd.)	PL-PSC-Frente Popular	11.320	53.78
La Calera (Cund.)	PL-PSC-UP-Renovación	2.794	50.50
Suesca	PL-PSC	1.497	57.14
Villeta	PL-PSC	3.283	52.28
Pitalito (Huila)	Coal. Democrática de Pitalito	3.996	30.74
Barrancas (Gua.)	PL-PSC-Integración Popular	9.970	62.08
Cuaspud (Nar.)	Integración Popular	1.047	34.90
Tangua	PL-PSC	2.111	58.41
Armenia (Quin.)	Pluripartidista	31.096	52.28
Córdoba	PL-PSC	1.478	57.66
Pereira (Ris.)	PL-PSC	56.102	58.47
La Belleza (Sant.)	PL-PSC-Independiente	1.313	50.21
Puerto Wilches	UP-PSC-Convergencia Democrática	2.929	51.85
Coyaima (Tol.)	PL-PSC	4.354	55.41
Falan	Comité Cívico	1.595	35.54
Venadillo	PL-PSC	3.617	50.50
Florida (Valle)	PL-UP	5.358	46.48

Fuente: Estadísticas Electorales de 1990.

Registraduría Nacional del Estado Civil.

Nota: PL corresponde al Partido Liberal y PSC al Partido Social Conservador.

Las coaliciones por dentro³⁷

Si miramos la composición política de las coaliciones que como tales, aparecen victoriosas, pueden destacarse varias tendencias sobre esta modalidad de alianzas interpartidistas. Es factible afirmar que para el año 1988 predominaron las coaliciones cuya composición política fue típicamente tradicional (liberal-conservadora), (44%), seguidas por las de composición liberal, conformadas por dos organizaciones en ese entonces independientes —el Partido Liberal y el Nuevo Liberalismo— (11%), y por aquellas que con el mismo porcentaje estuvieron integradas por distintas fracciones de cada uno de los partidos históricos (Véase Cuadro 5). Para 1990, la participación de las coaliciones ganadoras, cuya composición interna se definió como tradicional, representó un leve aumento (46 %) con relación a la elección anterior (Véase Cuadro 6).

La presencia de alianzas bipartidistas en cerca de la mitad de las coaliciones que conquistaron gobiernos locales, puede expresar el afán de las dos colectividades por ampliar su capacidad de representación social y política. Igualmente, el leve incremento de su presencia exitosa puede indicar que los buenos resultados experimentados en la primera elección de alcaldes, mediante la utilización de este mecanismo de participación, incentivaron la reutilización del esquema para 1990.

Las alianzas bipartidistas pueden, a su turno, implicar una doble motivación: estar encaminadas a enfrentar y compensar el surgimiento de nuevas organizaciones políticas que ponen en entredicho el triunfo individual de los partidos, reflejando un mero interés electoral y burocrático, pero funcional para su reproducción política; o, así mismo, pueden simbolizar la búsqueda de una nueva legitimidad al apelar a fórmulas más amplias e incluyentes que las puramente partidistas. De cualquier forma, es claro que las alianzas entre liberales y conservadores para elegir alcaldes municipales señalan nuevos elementos de análisis para evaluar la reacomodación de las distintas fuerzas y tendencias en las que se encuentran fragmentadas estas dos colectividades.

En primer lugar, esta nueva modalidad de atraer votantes reafirma la ruptura de las lealtades partidistas pero, paradójicamente, se convierte en una nueva fuente de apoyo político. Así, la despolitización bipartidista, que se ha venido presenciando en el país como uno de los resultados del Frente Nacional, encuentra en el nuevo fenómeno otro canal para manifestarse.

Segundo, esta clase de coaliciones evidencia el desdibujamiento de las fronteras ideológicas entre liberales y conservadores. El seguimiento de la campaña electoral en uno y otro año permite advertir la pobreza del debate que acompañó a la gran mayoría de fuerzas y movimientos, incluyendo a las coaliciones. Es, por tanto, conveniente emprender un estudio que analice el contenido y la orientación de las propuestas y programas que las coaliciones han sometido al escrutinio ciudadano.

³⁷ Para analizar la naturaleza y efectos de las coaliciones en el nivel regional, particularmente en las gobernaciones ahora elegidas por voto popular, Juan Pablo Rodríguez (1992), “Colombia: apertura del espacio político, ¿camino hacia el multipartidismo?”, monografía de tesis, Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional, Bogotá, marzo.

Respecto a las coaliciones de composición liberal que ocuparon el segundo lugar en 1988, pero que no se presentaron como tales en 1990, en razón a la reincorporación del Nuevo Liberalismo al oficialismo liberal, puede decirse lo siguiente: su conformación y triunfo en las primeras alcaldías de ciudades como Sogamoso y Manizales sirvió para contrarrestar en alguna medida el disminuido apoyo electoral que registró el movimiento orientado por Luis Carlos Galán en todo el país, y anticipó en las localidades lo que ocurriría más tarde en los departamentos y en la nación con la disolución del movimiento.

Las coaliciones, que se integraron a partir de diversas fracciones de cada uno de los partidos tradicionales, perdieron vigencia en 1990. De las 24 coaliciones triunfantes en este año, ninguna contó con tal característica. Más relevantes resultan las coaliciones que se conformaron entre uno de los dos partidos históricos y una fuerza no tradicional, en este caso la UP. Aunque las alianzas Partido Liberal-UP y Partido Conservador-UP sólo representan el 8% del total de coaliciones ganadoras en 1988, este tipo de acuerdo puede estimular la ampliación del espectro político y brindarle mayores garantías y cobertura al ejercicio de la oposición.

El primer caso trata de un fenómeno más tradicional que el segundo. Las alianzas entre el Partido Liberal y las organizaciones de izquierda han sido frecuentes, tanto que se remontan al origen mismo del Partido Comunista Colombiano. De más novedosas pueden calificarse las alianzas entre el Partido Conservador y la UP. Aunque su motivación principal puede incluir intereses y cálculos de índole burocrática, no puede desconocerse que también ellas pueden estar invitando a la democratización de las costumbres políticas y a la concertación con las comunidades. Dichas alianzas, que en 1988 hicieron posible el triunfo en el municipio de Yondó y en 1990 en Puerto Wilches, pueden convertirse en punto de apoyo para buscar soluciones políticas y negociadas en regiones caracterizadas por la violencia y los agudos conflictos sociales.

En los casos de la coalición liberal-UP que conquistó en 1988 la alcaldía de Pereira, y de la coalición pluripartidista que en 1990 obtuvo la alcaldía de Armenia, la alianza política reviste un especial significado por tratarse de capitales de departamento donde ha sido una constante la hegemonía y la condición mayoritaria de alguno de los dos partidos tradicionales.

Para 1990, la composición interna de las coaliciones continúa mostrando la celebración de acuerdos bipartidistas, pero introduce una modalidad nueva, a saber, la alianza entre los partidos tradicionales, la UP y los "Otros inscritos". Esta nueva alternativa para conformar coaliciones también apunta hacia la ampliación de la competencia política, bien sea como producto de la lógica clientelista y de corto plazo, o como resultado de la necesidad de mimetización que pueden enfrentar los movimientos nuevos y las fuerzas minoritarias, sobre todo si provienen o tienen nexos con organizaciones armadas, o si tienen vinculaciones con movimientos cívicos y populares.

Para 1990, la modalidad de coalición que incluye a los "Otros inscritos" representó el 54% del total de las alianzas ganadoras, destacándose que un porcentaje significativo (el 21%), surgió de coaliciones integradas entre diversos grupos y movimientos, que no pertenecen a los partidos tradicionales, o que, en su defecto, no recurrieron al rótulo liberal-conservador para participar en las elecciones.

Las coaliciones en la geografía nacional

A diferencia de las otras opciones políticas las coaliciones presentan un mayor grado de dispersión geográfica, hecho que dificulta su regionalización. Puede decirse que es un fenómeno presente a todo lo largo del territorio nacional, aunque se reconozcan regiones en donde tienen mayor arraigo. Nos referimos no sólo a las coaliciones ganadoras sino a la presencia de esta modalidad en términos de su votación y participación porcentual en los distintos municipios.

Como tendencia general puede advertirse que cada vez hay más lugares del país en donde se presentan coaliciones, aunque no todas conquisten alcaldías. Esta observación incluye los resultados de la elección de alcaldes de 1992, como puede verse en el análisis que alrededor de ésta se presenta al final del presente capítulo. En esa contienda pudo apreciarse nuevamente la presencia de variadas y heterogéneas alianzas multipartidistas en prácticamente todos los municipios del país.

En esta misma línea de razonamientos puede establecerse, por un lado, que en un número importante de departamentos donde las coaliciones obtuvieron una alta votación, sólo una de ellas resultó victoriosa. Por el otro, que las coaliciones que triunfan tienden a ubicarse en la misma circunscripción regional. Y, como un signo más de que nos encontramos frente a un fenómeno político disperso y cambiante, ha podido comprobarse que son pocos los municipios en donde las coaliciones retienen el poder conquistado en la elección anterior. Solamente en tres municipios, Coyaima (Tolima), Tangua (Nariño) y Pereira (Risaralda), la figura de la coalición venció nuevamente frente a otras opciones políticas. Debe, así mismo, señalarse el carácter heterogéneo de los municipios donde ganaron las coaliciones, no sólo en términos políticos sino económicos y sociales. Así como en 1988 triunfaron en ciudades principales, tales como Manizales y Pereira, y en 1990 en esta última, Cartagena y Armenia, también lo hicieron en municipios pequeños (de menos de 10.000 habitantes) y rurales. En centros industriales como Sogamoso, o en puertos comerciales como Maicao. En municipios prósperos como Lorica y en zonas campesinas deprimidas como El Cocuy. En localidades enclavadas en zonas violentas del Magdalena Medio, como Yondó, y en municipios clasificados de “pacíficos”, como Barbosa en Antioquia.

Las coaliciones también han conquistado alcaldías en municipios de hegemonía política, como Armenia, Apartadó o Fuente de Oro en el Meta, y en municipios competitivos como La Calera. (Véanse Cuadros 5 y 6). En suma, puede decirse que el fenómeno de las coaliciones no guarda relación directa ni con condiciones socioeconómicas específicas, ni con patrones de comportamiento político definidos. Por el contrario, engloba una gama de posibilidades que invitan a explorar su desarrollo como forma de participación electoral que tiende a prolongarse en el tiempo y a afianzarse en todo el territorio.

Los “Otros inscritos”: Entre los cívicos y los políticos

Si las coaliciones expresan uno de los cambios más significativos frente a las tradicionales formas de adscripción partidista y de comportamiento electoral, el fenómeno denominado por la Registraduría como “Otros inscritos” es tal vez el resultado político más rico de estos comicios, y, al mismo tiempo, el más difícil de desentrañar. Bajo la

categoría de “Otros” aparecen registradas las más diversas e inéditas formas de agrupamiento. Comparten esta denominación alianzas multipartidistas; coaliciones integradas por disidencias de los partidos tradicionales, la UP, el Frente Popular y otras organizaciones políticas y territoriales, así como movimientos cívicos y comunitarios que incluyen la presencia de organizaciones indígenas, campesinas y sindicales. Todas ellas, sin embargo, tienen como objetivo común mimetizar, como también se aprecia en el caso de las coaliciones, la referencia puramente partidista al inscribirse oficialmente, y al presentarse como opción política frente a la ciudadanía. En la gran mayoría de los casos, los candidatos así postulados gozan de un amplio consenso entre la población civil y permiten la convergencia de los más heterogéneos sectores sociales y políticos. De la misma manera, muchas candidaturas expresan una estrecha relación con las necesidades y expectativas de las localidades. En este sentido, un considerable número de alcaldes populares ubicados en la columna de “Otros inscritos” obtuvieron el triunfo con votaciones superiores al 50% respecto de la votación total de sus municipios³⁸.

Aunque las alcaldías obtenidas por el grupo de los “Otros” comparten rasgos comunes, ya que plantean un desprendimiento de los partidos y sugieren una importante presencia de movimientos cívicos, es necesario desagregar los resultados caso por caso con el propósito de apreciar su real composición social y política y, por lo tanto, poder diferenciar el voto cívico del partidista. Este es quizá el mayor desafío que enfrenta la investigación sobre la elección popular de alcaldes, no sólo por el trabajo de campo que implica, sino por el significado que puede tener dicho fenómeno como expresión de un comportamiento político independiente y como indicador de las potencialidades de la democracia local en Colombia.

El análisis de los “Otros” plantea más preguntas que respuestas. ¿Quiénes pueden arrogarse el estatus de alcalde cívico? ¿Quiénes representan efectivamente los intereses de las Comunidades locales? ¿Cuántos alcaldes están asociados con las protestas cívicas y populares de sus municipios? ¿Quiénes expresan la incorporación de fuerzas y actores antes marginados de los procesos políticos convencionales? ¿Lo cívico es sinónimo de lo democrático? Estos son algunos de los interrogantes que en el largo plazo será necesario responder. Por ahora, nos proponemos ofrecer una serie de elementos que contribuyan a explicar este fenómeno, particularmente a través del análisis de la participación de los “Otros” en la elección de alcaldes de 1988³⁹.

De las 101 alcaldías obtenidas por el grupo de los “Otros” en la primera EPA, cuya significativa votación (866.849) representó el 11.8% del total nacional, 15 por lo menos podrían sembrar dudas sobre su carácter no partidista. Al examinar estos casos se observa que los candidatos, al realizar la inscripción, no evitaron la referencia liberal o conservadora a pesar de que ella aparezca acompañada de adjetivos que se expresan en el nombre de una coalición que en unas ocasiones es “democrática”, en otras de “integración” y en otras “de convergencia”. Esta forma de presentar las candidaturas bien podría señalar la necesidad que tienen los partidos de compensar su desgaste y su

³⁸ Estadísticas Electorales 1988 y 1990, Registraduría Nacional del Estado Civil.

³⁹ Para este año se contó con diversos recursos técnicos y empíricos que permitieron indagar con mayor profundidad el comportamiento político de los “Otros”. No sólo por el nivel de desagregación de los resultados electorales ofrecidos por la Registraduría en dicha elección, sino por el acceso a diversas fuentes primarias que dan cuenta sobre el tema, y por la posibilidad de entrevistar alcaldes pertenecientes a este grupo, o de asistir a foros y encuentros organizados por ellos mismos.

desprestigio local utilizando nuevas imágenes y símbolos. Si en estos casos resulta difícil trazar una frontera entre lo partidista y lo no partidista, más complejo aún es establecer si la naturaleza de estas alcaldías es cívica o no. Para esclarecer este tipo de ambivalencias se requiere no solamente de un cuidadoso trabajo de campo, como ya se ha señalado, sino también de una definición sobre lo que se entiende por “alcalde cívico”.

Aunque existe abundante literatura sobre los movimientos cívicos y regionales y sobre la vinculación de los partidos con las organizaciones territoriales de base, la elección de alcaldes plantea realidades nuevas. Y, sobre todo, plantea la ausencia de categorías apropiadas para analizar la relación entre participación ciudadana, movimientos cívicos y participación electoral. A propósito, vale la pena incorporar en este trabajo la tipología o clasificación propuesta por uno de los analistas de esta nueva modalidad de participación política y electoral. Pedro Santana distingue tres tendencias principales en lo que se refiere a la composición de las alcaldías obtenidas por el grupo de los denominados “Otros”, como sigue:

- a) Alcaldes liberales y conservadores que se denominaron cívicos con el propósito de dar una mayor proyección y amplitud a sus candidaturas. Estos “Otros” son tradicionales, en el sentido en que no ofrecieron opciones claras de renovación y cambio.
- b) Movimientos cívicos que fueron el producto de coaliciones entre movimientos sociales de base popular y facciones políticas, sean éstos tradicionales o de izquierda. En algunas de esas coaliciones el alcalde pertenece a movimientos populares; en otras, éste es de extracción conservadora, liberal, de la Unión Patriótica o del Nuevo Liberalismo. A estas coaliciones se llegó por varias vías: unidad de todos contra el gamonal tradicional o adhesiones de conveniencia frente al hecho del arraigo de algunos de estos candidatos en los municipios.
- c) Aquellos alcaldes que fueron elegidos por movimientos cívico-populares. Se trata de algunos movimientos populares que lanzaron sus propios candidatos y realizaron sus campañas como movimientos locales alternativos al bipartidismo y lo lograron algunas veces pasando por el medio de la división liberal y del conservatismo, y en otras ocasiones expresándose como los movimientos municipales con la mayor fuerza electoral (...) Se presentaron como movimientos cívicos de integración, movimientos cívicos unitarios o simplemente como movimientos cívico-populares⁴⁰.

Esta tipología, no exhaustiva pero útil por las líneas de interpretación que ofrece, nos permite comentar varias de las distintas modalidades desde las cuales se presentaron los “Otros” en la citada contienda electoral.

Muchos candidatos vinculados con organizaciones populares y que han participado en las protestas o paros cívicos de sus localidades, tuvieron que escudarse tras las banderas liberales o conservadoras por no contar con las suficientes garantías políticas para realizar su campaña electoral. Tal es el caso de muchos alcaldes de Antioquia, particularmente en el nororiente del departamento. Los alcaldes de San Roque, San Andrés y Liborina pueden ilustrar esta situación⁴¹. Otros alcaldes, sin embargo, fueron

⁴⁰ Pedro Santana (1988), “Los movimientos cívicos: El nuevo fenómeno electoral”, en *Revista Foro*, No. 6, Bogotá, junio, pp. 55 a 61.

⁴¹ Información suministrada por la Fundación Foro Nacional por Colombia, Bogotá, mayo de 1988.

postulados por los propios movimientos cívicos de los municipios y se inscribieron y llevaron a cabo sus campañas como tales. Se trata, mencionando sólo unos ejemplos, de casos como los del Peñol y Guarne en Antioquia, el de Darién en el Valle y los de La Unión, Mallama, Leyva y Sandoná, en Nariño.

También pueden registrarse casos como el de la alcaldía “cívica” de Cajicá, que obliga a ampliar las perspectivas de análisis. El alcalde electo, que ya había desempeñado tal cargo en varios períodos, era de filiación conservadora, pero apeló al rótulo cívico y obtuvo el respaldo de diversas fuerzas y grupos políticos. Sin ser vocero de organizaciones populares ni haber participado en propuestas tendientes a ampliar la participación ciudadana, la figura del alcalde se asoció con la eficacia administrativa y con la posibilidad de resolver los problemas más urgentes del municipio. Así mismo se destacó su independencia frente al directorio nacional de su partido. En este caso 10 cívico no se podría asimilar a lo popular, y está por demostrarse si la amplia coalición de fuerzas que representó se tradujo en el desarrollo de una gestión democrática. Con todo, tal y como lo registraron diversos medios de comunicación, este mandatario se convirtió en el dirigente de la primera Asociación de Alcaldes de Cundinamarca, integrada por 31 mandatarios municipales, cuyo objetivo fue demandar atención y eficacia administrativa por parte de las autoridades departamentales. Cabe señalar que Cundinamarca, junto con Antioquia, Nariño, Cauca, Boyacá y Santander, alcanzaron el mayor número de alcaldías elegidas por “Otros inscritos” (Véase Cuadro 7).

Encontramos a su vez casos como el del alcalde de Ipiales, elegido por una coalición integrada por fuerzas y movimientos tan diversos como el liberalismo, el conservatismo, la UP e “Inconformes de Nariño”. Resulta de especial interés esta alcaldía, inscrita como “Convergencia Cívica Multipartidista”, por estar asociada con varios hechos que desdibujarían cualquier tipología de “alcaldes cívicos”. Se trata de una candidatura vinculada con la tradición de protesta popular en Ipiales y estrechamente relacionada con los movimientos cívicos de la localidad. El candidato fue concejal por varios períodos, y siempre tuvo el respaldo de liberales y conservadores. Su campaña y su programa se hicieron con banderas suprapartidistas, pero todos los partidos y grupos que lo apoyaron lo reclaman como alcalde suyo⁴².

Este inventario sobre algunos de los casos más destacados muestra las distintas posibilidades de análisis que se abren y lo apresurado que sería presentar resultados concluyentes sobre el comportamiento político y electoral de los “Otros inscritos”. Su importancia y su complejidad también tienen que evaluarse en relación con la notable presencia que tuvo esta forma de participación en las corporaciones públicas. Veamos algunos resultados aunque ellos sean globales.

Siguiendo el mismo patrón de las coaliciones, este grupo logró incrementar la votación para alcaldes con respecto a la de concejos municipales, en 27.3%. Tal incremento permite afirmar que las alianzas y agrupamientos no claramente partidistas, lograron en estos comicios atraer un mayor número de votantes hacia la institución del alcalde popular. También, como en el caso de las coaliciones, los “Otros inscritos” lograron aumentar de manera sustancial (106.0%) la votación que ya habían registrado para concejos en 1986. Aumentaron, así mismo, de manera significativa (252%) el número de

⁴² Entrevista con Carlos Pantoja, alcalde electo de Ipiales, Bogotá, abril de 1988.

concejales en todo el país y elevaron su participación respecto del total nacional, al pasar de 4.8% en 1986 a 9.3% en 1988⁴³.

CUADRO 7
Alcaldías de “Otros inscritos” por departamento 1988-1990

Depto.	Alcaldías		Votación		Participación porcentual respecto a votación total en el Depto.	
	88	90	88	90	88	90
Antioquia	8	4	42.883	19.083	5.7	2.12
Atlántico	2	0	16.995	6.015	3.6	1.21
Bolívar	1	1	24.162	12.951	7.2	3.72
Boyacá	8	6	20.945	27.127	6.9	8.32
Caldas	2	1	15.387	6.105	5.8	1.98
Caquetá	2	3	5.579	22.503	11.8	40.93
Cauca	5	6	45.112	29.725	22.2	15.09
Cesar	0	2	2.606	2.909	1.7	1.92
Córdoba	1	1	33.117	7.525	13.1	2.49
Cundinamarca	22	16	200.628	137.016	14.6	9.77
Chocó	4	2	8.904	12.142	15.3	20.58
Huila	2	3	15.387	26.408	9.0	13.4
La Guajira	1		6.121		5.9	
Magdalena	1	1	5.911	3.145	2.5	1.2
Meta	1	2	4.521	7.527	3.5	5.54
Nariño	8	8	51.330	41.818	18.5	13.91
Norte Sant.	3	1	10.626	8.596	4.3	3.70
Quindío	4	0	39.577	10.621	32.2	8.04
Risaralda	0	1	6.630	12.855	4.0	6.44
Santander	10	4	39.973	32.306	9.7	7.30
Sucre	3	1	21.968	16.575	11.3	7.88
Tolima	5	8	45.787	75.993	16.1	23.70
Valle	4	2	186.451	113.011	26.4	14.54
Arauca						
Casanare			2.711		9.4	
Putumayo	2		11.393	9.425	35.9	24.32
San Andrés	1		1.015		45.9	
Amazonas				227		4.48
Guainía						
Guaviare						
Vaupés	1		1.130		51.5	
Vichada						
Total	101	72	866.849	641.608	12.03	8.03

Fuente: Estadísticas Electorales 1988 y 1990. Registraduría Nacional del Estado Civil.

En las asambleas departamentales se extendió su influencia en términos de votación (39.5%), pero disminuyó en número de curules. Su participación respecto de la votación total aumentó, al pasar de 5.5% en 1986 a 7.6% en 1988. En los concejos intendenciales mantuvieron su número de curules, pero aumentaron la votación. En los concejos

⁴³ Estadísticas Electorales 1986 y 1988. Registraduría Nacional del Estado Civil.

comisariales experimentaron un considerable avance al obtener cuatro curules, que representan el 9.0% del total de escaños, y al aumentar su votación en un 194%⁴⁴.

Si para la elección de alcaldes es difícil totalizar y diferenciar el voto cívico, para las otras elecciones regionales y locales es aún más complejo de establecer. El número de listas y la gama de movimientos y coaliciones que participaron se amplía de manera insospechada. Precisamente allí, en la diversidad de expresiones políticas que cuestionan la adscripción partidista, tal vez resida el mayor cambio presenciado en los primeros comicios. Es también, en relación con estas peculiares formas de participación ciudadana, que puede hablarse de una transformación de la geografía política, de un aumento de la participación electoral y de un resquebrajamiento de la tradicional filiación liberal-conservadora.

Para avanzar en el análisis sobre la composición y los patrones de comportamiento de los “Otros”, sobre todo si se trata de descubrir su naturaleza política, deben ponderarse otros aspectos. En lo referente a su distribución geográfica se destaca que solamente en dos departamentos (Cesar y Risaralda) no se eligieron alcaldes de esta filiación, y que en diez de las regiones donde resultaron victoriosos obtuvieron un promedio de votación superior a la media nacional, pero en los otros once se colocaron por debajo. Respecto a las características demográficas y socioeconómicas de los municipios donde triunfaron alcaldías pertenecientes a este grupo, puede enunciarse que en su gran mayoría se trata de localidades pequeñas y poco pobladas. Así, más de la mitad tienen menos de 10.000 habitantes y más de las 3/4 partes están por debajo de los 20.000 pobladores. En la misma dirección, la mayoría de los residentes de estos municipios se ubican fuera de su cabecera, concentrándose en las zonas rurales propiamente dichas: apenas un 21.56% habita en el casco urbano⁴⁵.

Adicionalmente, según el Estudio del DANE sobre indicadores de necesidades básicas insatisfechas (NBI) en todos los municipios del país, puede anotarse que en la mayoría de las localidades donde ganaron los “Otros” (un 68.62%), más de la mitad de sus habitantes viven bajo condiciones de pobreza absoluta⁴⁶. Es precisamente en estos municipios donde la ausencia del Estado y de los partidos es más visible, donde muy probablemente se estimula el surgimiento y desarrollo de movimientos cívicos, o de alternativas políticas que buscan compensar el abandono estatal. Por ello, la relación que se ha descrito no parece casual. Otro de los indicadores importantes de incorporar es el relacionado con la situación de violencia y conflicto social en muchos de los municipios donde ganaron alcaldías “Otros inscritos”. En 34 de las localidades donde éstos triunfaron, o sea en una tercera parte, existen conflictos o bien presión por la tierra y en el 17.65% de ellos el narcotráfico ha venido comprando predios de manera masiva. Por otra parte, en 42 municipios gobernados por alcaldes de esta filiación se ha presentado durante los últimos cuatro años alguna acción de uno o más grupos guerrilleros⁴⁷.

⁴⁴ *Ibíd.*

⁴⁵ Calculados con base en el Censo Nacional de Población de 1985.

⁴⁶ Véase también Libardo Sarmiento, “Pobreza y violencia: un análisis municipal”, en Oscar Fresneda *et. al.* (1992), *Pobreza, violencia y desigualdad: retos para la nueva Colombia*, Bogotá, Naciones Unidas.

⁴⁷ Esta información ha sido estimada con base en los mapas sobre la geografía de la violencia en Colombia, elaborados por Ana María Bejarano, Luz Piedad Caicedo y Alejandro Reyes (1990), Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional, Bogotá.

El desarrollo de movimientos y paros cívicos es otro de los fenómenos que guarda una relación importante con la presencia política de los “Otros inscritos”. Existe evidencia de que en varios municipios donde ganaron los “Otros”, han surgido y se han consolidado movimientos cívicos de amplia cobertura social. Tal es el caso del Movimiento Cívico Popular por Nariño, que cubre Ipiales, La Unión, Mallama, La Florida, Leiva y Sandoná; el Movimiento Regional “Inconformes de Nariño”, con presencia también en estos municipios del departamento; los Movimientos Cívicos del Oriente, en Guarne, Peñol y San Vicente, y el del Nororiente Antioqueño, en El Bagre y Nechí. Así mismo, puede registrarse el Comité Cívico Departamental “Comuneros 81”, en Pinchote y Suaita⁴⁸.

Si los movimientos cívicos tienen una importante incidencia en los municipios que eligieron alcaldes —que de una u otra forma han tomado distancia con el bipartidismo—, las luchas cívicas no han tenido el mismo arraigo en ellos. Así, de los 97 paros cívicos que Giralda contabiliza durante el cuatrienio de la administración Betancur, 23 tuvieron lugar en las localidades que eligieron alcalde de esta filiación política en 1988. Y, de las 143 luchas cívicas desarrolladas en esos mismos años —cifra que incluye movilizaciones, tomas callejeras y plebiscitos— tan sólo 12 ocurrieron en dichas localidades⁴⁹.

Por último, es pertinente incluir algunas anotaciones sobre el pasado y la trayectoria política de aquellos municipios donde los “Otros” conquistaron alcaldías. Respecto al pasado electoral, las cifras tienden a ilustrar un fenómeno relevante: en su mayoría, estos municipios fueron liberales desde los orígenes del Frente Nacional. De los 90 municipios que existían entre 1958 y 1970, 59 (65.56%) eran liberales, 25 (27.78%) eran conservadores y apenas 6 (6.67%) tuvieron un comportamiento político no tradicional. Cabe anotar, sin embargo, que 29 de estos municipios votaron en 1970 mayoritariamente por la Anapo. Entre 1972 y 1982 la adscripción liberal de estos municipios aumentó, si se tiene en cuenta que de los 100, que en esos momentos habían sido creados, 73 (73.00%) pertenecían a ese partido, 2 (2.00%) se distribuían entre mayorías liberales y de la izquierda, 22 (22.00%) eran conservadores, y apenas 3 (3.00%) eran no tradicionales. Esta distribución se mantuvo de manera semejante en 1984, cuando de un total de 100 municipios 72 fueron liberales, 1 liberal-izquierda, 26 conservadores y 1 de izquierda. En 1986, cuando se realizaron las últimas elecciones antes de que tuviera lugar la primera elección popular de alcaldes, el Partido Liberal dominó en 70 municipios, el Partido Conservador hizo lo propio en 30, la UP lo hizo en uno y, cosa curiosa, Chagüaní, en Cundinamarca, votó entonces por “Otros inscritos”. (Véase Cuadro 8).

En cuanto a su trayectoria, los datos sugieren que el comportamiento político de los municipios —“Otros inscritos”— ha sido más variable que el del resto de localidades colombianas. Esto, si se tiene en cuenta que para el período 1931-1982 el 88% de los municipios colombianos mantuvieron su preferencia por uno de los dos partidos tradicionales, aunque entre 1958 y 1986 este tipo de adscripción se haya reducido a menos del 77%.

⁴⁸ Esta información ha sido tomada, principalmente, de los trabajos de Álvaro Cabrera *et al.* (1986), *Los movimientos cívicos*, Bogotá, Editorial Cinep y de Javier Giraldo y Santiago Camargo (1988), “Paros cívicos y movimientos cívicos en Colombia”, en *Controversia*, No. 128, Bogotá, Cinep.

⁴⁹ Javier Giraldo (1987), “La reivindicación urbana”, en *Controversia*, No. 138-139, Bogotá, Cinep, junio, p. 6.

CUADRO 8

Trayectoria política y adscripción partidista de los municipios que eligieron alcaldes "Otros inscritos"

Afiliación Partidista	1958-1970		1972-1982		1984		1986	
	No. Municipios	Porcen- taje	No. Municipios	Porcen- taje	No. Municipios	Porcen- taje	No. Municipios	Porcen- taje
Liberales	59	65.56	73	73.00	72	72.00	70	68.63
Liberales-Izquierda	0	0.00	2	2.00	1	1.00	0	0.00
Conservadores	25	27.78	22	22.00	26	26.00	30	29.41
Izquierda	0	0.00	0	0.00	1	1.00	1	0.98
No tradicionales	6	6.67	2	2.00	0	0.00	0	0.00
No tradicionales- Anapo	0	0.00	1	1.00	0	0.00	0	0.00
Otros	0	0.00	0	0.00	0	0.00	1	0.98
Total (1)	90	100.00	100	100.00	100	100.00	102	100.00

(1) Las diferencias en el número total de municipios se deben a su incremento con el curso del tiempo.

Fuente: Patricia Pinzón de Lewin, *Pueblos, regiones y partidos*, Bogotá, Cider-Ediciones Uniandes-Cerec, 1989.

Una mención especial merecen los municipios en los que la Anapo logró resultados muy favorables en las elecciones de 1970. La hipótesis al respecto es que estos municipios manifestaron desde entonces una cierta propensión a situarse al margen del control de las jerarquías de los dos partidos tradicionales, fenómeno que, de alguna manera, se convierte en un antecedente político para explicar el comportamiento electoral más voluble de los "Otros inscritos". Los municipios en donde la Anapo obtuvo una mayoría absoluta, o sea más del 50%, fueron en Antioquia, San Roque; en Atlántico, Santo Tomás; en Boyacá, Miraflores, ruta y Zetaquirá; en Córdoba, Tierralta; en Cundinamarca, El Colegio, Funza, Nimaima, Ricaurte y Soacha; en Magdalena, Aracataca; en Meta, Castilla la Nueva; en Norte de Santander, Villa del Rosario; en Santander, Gámbita, Puerto Wilches y Suaita; en Tolima, Honda; en Valle, Florida y Pradera; en putumayo, Puerto Asís; y, en San Andrés, Providencia. En total 25 municipios votaron abrumadoramente por la Anapo o sea un 27.78% de los 90 que en ese entonces realizaron elecciones⁵⁰. Aunque para el año 1990, como se ha advertido, no se dispone de información desagregada sobre los "Otros", es conveniente plantear algunas comparaciones y señalar las tendencias más destacadas que se advierten en esta segunda contienda.

En primer término, debe registrarse la disminución experimentada por esta opción política entre los dos períodos, tanto en términos de votación como en número de alcaldías. En el año 1990, los "Otros inscritos" obtuvieron una votación de 641.608 sufragios y 72 alcaldías, lo que se traduce en una disminución porcentual de 23.78%. O, dicho de otra manera, si en 1988 diez de cada cien votantes eligieron alcaldes no inscritos en los partidos tradicionales, en 1990 esta cifra disminuye a ocho de cada cien votantes que sufragaron por fuera de los cauces bipartidistas (Véase Cuadro 7).

⁵⁰ Información tomada de las estadísticas electorales municipales que aparecen en Patricia Pinzón de Lewin (1989), *Pueblos, regiones y partidos*, Bogotá, Cerec-Cider-Ediciones Uniandes.

La disminución en la participación del voto de los “Otros” respecto al total nacional (pasó de 11.75% a 8.31%), no es tan significativa como la que experimentaron el Partido Conservador y las coaliciones, y puede asociarse con el avance del Partido Liberal, única organización política que en 1990 incrementó su presencia electoral.

Pese a la disminución del número de alternativas que tienden a colocarse por fuera del esquema partidista, éstas se presentaron como opción en 21 circunscripciones departamentales, continuando con la tendencia del período anterior. Al respecto, cabe señalar que 341 candidatos se inscribieron bajo este tipo de filiación política —171 menos que en 1988, pero que corresponden al 10.80% del total de candidaturas— cuya votación resultó efectiva en menos de 50% para elegir alcaldes. El porcentaje restante representó un voto disperso que no logró traducirse en alcaldías victoriosas.

En segundo lugar, puede comentarse que aunque solamente 21 municipios repitieron sus triunfos en las alcaldías de “Otros inscritos”, la gran mayoría de localidades donde esto ocurrió fueron pequeños poblados y centros urbanos intermedios. Se destaca que en ninguna ciudad principal tuvieron éxito, pero sí en una capital departamental, Neiva.

En varios de los municipios donde los “Otros” repitieron, se registró una tradición importante de movimientos y paros cívicos. Nos referimos a los casos de Guarne y Peñol en Antioquia; Castilla la Nueva, en el Meta; Timbiquí en Cauca, y Mallama e Ipiales en Nariño. Esta doble coincidencia podría significar una importante proyección, en el tiempo y en el espacio, del arraigo social de las organizaciones cívicas y comunitarias hacia el plano de la participación política y electoral. Esta vinculación entre luchas sociales y participación electoral alternativa, puede, a su vez, reflejar la lenta pero significativa consolidación de nuevas fuerzas y de nuevos patrones de adscripción política, los cuales, sin duda, erosionan el sistema clientelista local y amplían el esquema de la competencia partidista en los municipios.

En tercer lugar, es de anotar que la gran mayoría de municipios que eligieron alcaldes pertenecientes a “Otros” en 1990, fueron también liberales desde la época del Frente Nacional. De los 72 municipios con alcaldías ganadoras, 45.83% eran liberales; 33.3% conservadores y 20.8% registraron un comportamiento político no tradicional. En relación con el fenómeno “Anapo”, solamente en un 4.16% de ellos se observó una votación considerable en favor de este movimiento⁵¹. Aunque las cifras varían respecto al período anterior, pueden sugerir de nuevo la presencia de un comportamiento político menos rígido y más fluctuante, si se compara con las tradicionales pautas de adscripción de los municipios colombianos.

LA UNIÓN PATRIÓTICA: GUERRA SUCIA, DIVISIÓN Y AMBIGÜEDAD

La UP nació a la vida política en 1985, tres años antes de la primera elección popular de alcaldes. El nuevo movimiento político y la reforma descentralista, como se ha señalado, estaban estrechamente relacionados en la medida en que se convirtieron en los resultados más concretos y visibles de la política de “apertura y paz” del presidente Betancur. Pese a la juventud de la UP la reforma generó expectativas en torno a su buen desempeño en

⁵¹ *Ibíd.*

los comicios para alcaldes. No sólo se le abrían nuevos espacios, sino que se disponía de un capital político previo. El hecho de que la creación del nuevo movimiento hubiese contado con el apoyo de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) auguraba que, en aquellas regiones donde este movimiento guerrillero tiene un importante arraigo territorial, se pudiera consolidar el control político con miras a extenderlo a otras zonas. Esto con el propósito de revertir el bajo nivel de presencia electoral que tradicionalmente había mostrado la izquierda en Colombia.

Tras la firma del Acuerdo de La Uribe, en marzo de 1984, las FARC comenzaron a diseñar los lineamientos generales de su comportamiento como movimiento político. Mediante comunicación enviada al Congreso el 20 de julio de 1984, anunciaron la aprobación de una plataforma que se impulsaría en unión con otros partidos y fuerzas de izquierda. En marzo de 1985, la Unión Patriótica era proclamada como “movimiento amplio de convergencia democrática que lucha por las reformas políticas, económicas y sociales que garanticen al pueblo colombiano una paz democrática”⁵². Sin embargo, simultáneamente las FARC anunciaban que no se disolverían como organización guerrillera y, en consecuencia, que sólo algunos de sus militantes abandonarían la lucha armada para incorporarse a la política.

La UP nació en medio de la guerra y desde entonces no ha podido superar esta condición. De una parte, su vinculación con las FARC se percibió desde el momento de su aparición, como la expresión de una ambigüedad frente a la opción armada. De otra, y en buena medida como consecuencia de lo anterior, sus líderes y militantes se convirtieron en blanco de una eliminación sistemática, conocida como “la guerra sucia” contra el recién creado movimiento. Mucho se ha discutido sobre quién ha sido el responsable de dicha situación: la UP por mantener posiciones ambivalentes; los paramilitares por impedir el surgimiento de esta alternativa; o las mismas Fuerzas Armadas del Estado por tolerar, e incluso justificar, dichas expresiones parainstitucionales. La experiencia de la reincorporación del M-19 a la vida civil, de alguna manera ha servido para desnudar este debate, pues muestra que si bien existen sectores de ultraderecha interesados en suprimir a los movimientos reinsertados en la vida civil, independientemente de las muestras de reconciliación que hayan dado, también es evidente que el mantenimiento de nexos con una organización en armas no garantiza el accionar político legal, ni genera confianza y credibilidad en la opinión pública. Por el contrario, estimula la polarización de las fuerzas en conflicto y propicia la generalización de la guerra⁵³.

La persistencia de los atentados, los secuestros y el “boleteo” por parte de las FARC en vastas zonas del territorio, llevaron a que los ganaderos y terratenientes de los lugares afectados ejercieran toda suerte de presiones en contra del nuevo movimiento. Frente a ello, el Gobierno Nacional respondió con una serie de condenas verbales al “proselitismo armado”, hecho que no tuvo mayor incidencia sobre la manera de actuar de las partes en conflicto. A pesar de esta situación, la UP continuó manifestándose en favor de la paz y se desempeñó como garante de sucesivos acuerdos con el gobierno en torno a la extensión de la tregua con el movimiento guerrillero. Así, frente a la contradicción entre

⁵² Unión Patriótica, “Informe de organización presentado al Séptimo Pleno de la Unión Patriótica”, abril 16 y 17 de 1988, p. 1.

⁵³ Sobre este tema, puede consultarse a Eduardo Pizarro (1991), *Las FARC. De la autodefensa a la combinación de todas las formas de lucha*, Bogotá, IEPRI-Universidad Nacional-Tercer Mundo Editores.

las proclamas pacifistas de la UP y la continuidad de las FARC, el Gobierno Nacional adoptó una actitud que también puede calificarse de ambigua: ante cada asesinato de activistas de la organización política emitía comunicados de indignación, sin poner decidido empeño en aclararlos e impartir justicia⁵⁴.

En suma, puede decirse que a pesar de las dificultades que la UP tuvo que enfrentar por el efecto de las tensiones y contradicciones del proceso de paz, durante la campaña electoral de 1986 no dejó de abogar por la solución política y negociada del conflicto armado, declarándose partidaria de la apertura propuesta por la Reforma Constitucional de ese año.

En este contexto, se propuso ampliar su cobertura a través de acuerdos electorales y de alianzas con líderes de los partidos políticos tradicionales, aunque finalmente sólo logró concretarlos con algunos dirigentes del Partido Liberal. A un año de su existencia, en el que se contabilizaba el asesinato de trescientos de sus militantes, la UP alcanzó un total de 312.494 votos (4.5% del total registrado para corporaciones públicas), que le permitieron elegir tres senadores, nueve representantes, hacer presencia en 150 concejos municipales y consolidarse como una fuerza decisiva en los antiguos Territorios Nacionales⁵⁵. La presencia electoral siempre fue de la mano de la violencia política.

Para fines de 1986 las víctimas de la UP incluían un senador, un representante, un diputado y veinte concejales. En octubre de 1987 fue asesinado su primer candidato presidencial, Jaime Pardo Leal. Los asesinatos prosiguieron y en marzo de 1990 se produjo el brutal atentado contra su segundo candidato, Bernardo Jaramillo Ossa. Con este asesinato llegaron a 1.044 las víctimas de la “guerra sucia” declarada contra esta organización.

Adicionalmente, la Unión Patriótica estaba abocada a convivir con una compleja situación interna. Su proyecto de creación, como puede deducirse de sus declaraciones, estuvo orientado no sólo hacia la consecución de la paz en Colombia, sino hacia la constitución de un frente político capaz de ampliar la representatividad de la izquierda tradicional, particularmente del Partido Comunista⁵⁶. Sin embargo, muy pronto empezaron a aflorar las diferencias y las pugnas internas. Dinamizadas por el desplome del antiguo campo socialista, tales divergencias se centraron alrededor de la construcción democrática y participativa que debería tener la nueva organización, pero, sobre todo, en torno a la denominada “combinación de todas las formas de lucha”. Las diferencias se agudizaron desde 1987, cuando la dirección de la UP declaró su total independencia de las FARC⁵⁷, las cuales se hicieron explícitas en 1989 en el “Encuentro por la paz” en la ciudad de Ibagué, a través de las contundentes condenas de Jaramillo Ossa a la vía armada y a la degradación de las prácticas guerrilleras⁵⁸.

⁵⁴ Socorro Ramírez y Luis Alberto Restrepo (1989), *Actores en conflicto por la paz. El proceso de paz durante el gobierno de Belisario Betancur, 1982-1986*, Bogotá, Siglo XXI Editores, Cinep.

⁵⁵ Estadísticas Electorales, 1986, Registraduría Nacional del Estado Civil.

⁵⁶ Unión Patriótica, *op. cit.*, pp. 1-2.

⁵⁷ Daniel Pécaut (1988), *Crónica de dos décadas de vida política colombiana, 1968-1988*, Bogotá, Siglo XXI Editores, pp. 403-404.

⁵⁸ Presidencia de la República, Consejería para la Reconciliación, Normalización y Rehabilitación (1989), *El camino de la paz. Historia de un proceso*, Vol. II, Bogotá, Imprenta Nacional, pp. 133 y 144.

La muerte de Bernardo Jaramillo, en cierta forma debilitó al sector upecista interesado en impulsar una alternativa civilista y democrática dentro del movimiento. Este propósito ha sido retomado por varios dirigentes de la Unión Patriótica, observándose hoy una clara diferenciación entre los sectores más ortodoxos y radicales del PC y los que se aglutinan alrededor de su tendencia renovadora. Las divisiones internas han contribuido al desgaste político de la Unión Patriótica, le han restado capacidad de convocatoria y movilización y han puesto en duda su proyección política, factores que también deben ponderarse para evaluar su comportamiento político y electoral.

La Unión Patriótica en la elección popular de alcaldes

Un balance global sobre los resultados obtenidos por la Unión Patriótica en las dos primeras elecciones de alcaldes, permite constatar otro de los rasgos característicos del comportamiento político en Colombia: la marginalidad electoral de las terceras fuerzas y la dificultad de los movimientos opositores al establecimiento para convertirse en alternativas políticas al bipartidismo. Varios fenómenos contribuyen a explicar su comportamiento electoral.

Las recientes contiendas, como se ha ilustrado, estuvieron amenazadas de manera permanente por los efectos de la “guerra sucia”. Si todos los partidos sufrieron la violencia política, la Unión Patriótica fue el movimiento más afectado por la escalada de crímenes, atentados y desapariciones. Ello dificultó su trabajo proselitista, restringió aún más las escasas garantías para adelantar la campaña electoral y creó un clima de miedo y zozobra entre la población afecta a dicho movimiento. Sin duda esto contribuye a explicar los bajísimos resultados de la UP durante los dos períodos, aunque en algunas regiones haya conseguido el ingreso y la presencia como fuerza política. Como se mencionó anteriormente, la UP tiene una cuota de responsabilidad frente a sus propios resultados electorales, y más que ello, frente al reto que supone sobrevivir como fuerza opositora. Su posición ambigua frente a la opción armada ha justificado, ante los sectores militaristas, la represión que se ha cernido sobre ella y ha permitido que los sectores interesados en alentar una solución de fuerza en el país, criminalicen todas sus formas de protesta y expresión, incluida la electoral.

En los meses que transcurrieron entre el inicio de la administración Barco y la primera elección de alcaldes, a la UP se le asignaron 25 alcaldías, de acuerdo con los sitios en donde obtuvo mayor votación para las elecciones presidenciales de 1986. En 1988 conquistó 16 alcaldías, es decir, disminuyó en cerca del 40% su dominio sobre las administraciones locales (Véase Cuadro 9). En 1990 apenas 12 alcaldes suyos triunfaron, advirtiéndose que en sólo cuatro años la presencia de la UP se redujo a la mitad. Estos resultados acentuaron la tendencia que se venía observando desde su primera aparición en los comicios de 1986: la progresiva disminución de SU fuerza electoral. Mientras en ese año esta organización política obtuvo el 2.9% de la votación para concejos municipales, en la primera elección de alcaldes alcanzó únicamente el 0.8% de los votos depositados a nivel nacional, y en 1990 este porcentaje disminuyó al 0.6%. (Véase Cuadro 10).

CUADRO 9

Municipios que eligieron alcalde de la Unión Patriótica Resultado de las elecciones para alcalde-1988

Municipios por Departamento	Vot. Alcalde electo	Vot. Alcalde elec. Vot. Total municip. %
Antioquia		
1. Apartadó	4.979	57.11
2. Mutatá	2.167	82.46
3. Remedios	859	43.74
4. Segovia	1.223	54.36
Bolívar		
1. San Pablo	1.286	34.65
Caquetá		
1. C/gena Chairá	1.969	81.57
2. La Montañita	1.182	69.2
Cundinamarca		
1. Cabrera	1.422	63.6
Chocó		
1. Riosucio	1.917	68.56
Meta		
1. El Castillo	2.248	84.45
2. Lejanías	1.469	58.06
3. Mesetas	2.906	72.6
4. Vistahermosa	2.059	66.14
Santander		
1. Sabana de Torres	2.585	53.91
Arauca		
1. Arauquita	3.217	68.65
2. Tame	3.226	49.95

Fuentes: Estadísticas Electorales 1988, Registraduría Nacional del Estado Civil.

CUADRO 10**Municipios que eligieron alcalde de la Unión Patriótica en 1990**

Municipios por Circunscripción	Vot. Alcalde electo	Vot. Alcalde electo Vot. total municip. (%)
Antioquia		
1. Mutatá	1.566	76.0
2. Yondó-Casabe	1.699	60.0
Cundinamarca		
1. Cabrera	1.285	71.0
Chocó		
1. Acandí	725	50.0
2. Bojayá (Bellavista)	700	51.0
3. Riosucio	1.682	54.0
Meta		
1. El Castillo	1.558	74.0
2. Mesetas	1.488	53.0
Nariño		
1. Leiva	921	46.0
Arauca		
1. Arauquita	3.499	100.0
2. Tame	2.641	58.0

Fuente: Estadísticas Electorales 1990, Registraduría Nacional del Estado Civil.

La disminución de la fuerza electoral de la UP ha venido acompañada de un cambio en su distribución regional. Entre 1986 y 1988 esta organización perdió terreno en los municipios intermedios, aunque no en las ciudades más grandes. Para el caso específico de la EPA, los municipios en que ha obtenido alcaldías siempre han sido pequeños y rurales. Así, el ascendiente de la UP es estable en el Urabá antioqueño (Apartadó y Mutatá), Cundinamarca (Cabrera) y en Arauca (Arauquita y Tame). En cambio, se ha visto afectado en el nororiente antioqueño, en Bolívar, Caquetá, Meta y Santander, en los cuales perdió un total de nueve alcaldías (Remedios, Segovia, San Pablo, Cartagena del Chairá, La Montañita, Lejanías, Vistahermosa y Sabana de Torres). La causa, en la mayoría de los casos, es la violencia política. Esto se evidencia en Antioquia, Meta y

Santander, con las masacres ocurridas en los dos primeros y el asesinato del alcalde de Sabana de Torres. De ello dan cuenta también los asesinatos de los alcaldes de Remedios y Apartadó en la primera EPA. El preludio violento de la segunda contienda puede explicar fenómenos como la pérdida de la alcaldía en Vistahermosa en 1990, cuando en 1988 el alcalde de la UF fue elegido con 81.6% de los votos de dicho municipio.

En las otras localidades los condicionantes de la derrota pueden atribuirse a diversos factores. En San Pablo, por ejemplo, la gestión administrativa fue severamente criticada en razón de su ineficiencia. En los dos municipios del Caquetá estuvo asociada con la unificación de los distintos sectores liberales y el avance del clientelismo regional, tal y como lo señalaron diversos medios de comunicación. Con todo, son también regiones de agudos conflictos sociales y políticos.

En este sentido, es pertinente registrar que la violencia política con la cual se le hizo frente al surgimiento de la Up, no se constituyó en el único factor causante de su decreciente fuerza electoral. La unificación del bipartidismo en muchos de los lugares donde tradicionalmente ha tenido influencia la izquierda comunista, la presencia de las coaliciones y la irrupción de los “Otros inscritos”, también cambiaron las reglas del juego político, ampliando o diversificando la competencia partidista.

Finalmente, debe reiterarse que la evaluación de las comunidades sobre la gestión administrativa de los primeros alcaldes pudo incidir, Como se ha mencionado, sobre los resultados obtenidos. A propósito, es de señalar que para los alcaldes de la UP el ejercicio de su mandato se ha tornado en un verdadero desafío frente a las expectativas de la población, puesto que ellas tienden a ubicarse en los municipios más pobres del país.

Según un estudio realizado por la Universidad Nacional en el que se relacionó la filiación política de los alcaldes electos en 1988 y 1990 con la disponibilidad local sobre recursos públicos para cubrir las Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) de la población, se encontró que aunque la gran mayoría de municipios del país sigue contando con limitados recursos que influyen en precarios niveles de vida para sus habitantes, en aquellos en donde estas características han adquirido mayor relevancia se advierte el predominio político de las fuerzas de izquierda y particularmente de la UP. Un ejemplo elocuente lo constituyen las cuatro alcaldías conseguidas en 1988 por la UP en el Meta, así como el hecho de que los 213 municipios del país con más del 80% de la población con NBI, representaron en 1990 cerca del 50% de las localidades con alcaldes UP y el 100% del M-19⁵⁹.

LA ALIANZA DEMOCRÁTICA M-19 Y LA ELECCIÓN DE ALCALDES

Poco tiempo después de su reincorporación a la vida civil, la AD-M-19 participó por primera vez en una contienda electoral, que fue precisamente la segunda elección popular de alcaldes. En aquella ocasión se presentó con candidatos para seis alcaldías; dos en cada uno de los departamentos de Cauca, Cundinamarca y Valle. Los resultados

⁵⁹ Véase al respecto el estudio de Clemente Forero y Pilar Gaitán, *op. cit.*, pp. 60-69.

permitieron observar un significativo apoyo en Bogotá, Yumbo y Almaguer. En el primero de ellos captó 70.901 votos, que equivalen al 7.75% de la votación total, lo cual significó un verdadero triunfo al constituir un porcentaje de votos jamás alcanzado por alguna fuerza de izquierda en la capital del país. El hecho adquirió mayor relevancia si se tiene en cuenta que dicha votación se logró en menos de un mes de vida política.

Yumbo, aunque no obtuvo la alcaldía, alcanzó el 42% de la votación total, mientras que el ganador lo superó en escasos 8 puntos porcentuales. En el tercer municipio, Almaguer, Cauca, sucedió un fenómeno inverso al de Yumbo: se obtuvo la alcaldía al ser la única candidatura inscrita, con una votación de 33 sufragios, equivalentes al 97% del total.

Luego de su participación en la elección de alcaldes y en las presidenciales de 1990, el otro espacio electoral en donde el M- 19 puso a prueba su influencia política 'fue la elección para la Asamblea Nacional Constituyente. A través de una lista única, de carácter multipartidista y nacional, encabezada por Navarro Wolff, esta agrupación logró aumentar en cerca de un 18%, la votación obtenida en las elecciones presidenciales. De 754.740 votos registrados en la elección de mayo, al final de este mismo año registró un capital electoral de 992.613 sufragios.

No obstante advertir su rápido crecimiento electoral, es claro que el M-19 hasta ahora comienza a enfrentar el reto que supone preservar el espacio ganado y proyectarse como organización política. El arraigo de su influencia local, es uno de los prerrequisitos para su consolidación como alternativa de poder nacional. De ello parecen estar conscientes los dirigentes de este movimiento el cual, a pesar de las serias dificultades que enfrenta respecto a la definición de su perfil ideológico y el tipo de organización interna que lo debe sustentar, ha volcado buena parte de sus iniciativas hacia la conquista de las distintas administraciones municipales del país.

La elección popular de alcaldes también le ha planteado dilemas y desafíos a las organizaciones que han surgido en medio de la violencia, pero que ahora se disponen a participar en el proceso de construcción democrática al que puede dar lugar la nueva institucionalidad consagrada por la Constitución de 1991. Bien puede concluirse, así mismo, que la participación de estas nuevas fuerzas en las contiendas locales señalan, una vez más, la conflictiva pero rica potencialidad que entraña la apropiación de los espacios que genera la reforma municipal.

POST-SCRÍPTUM

Aunque las cifras disponibles sobre la tercera elección de alcaldes que se realizó en el país son todavía incompletas, los informes suministrados por la Registraduría y por la prensa, que en esta ocasión logró una importante cobertura de las elecciones tanto en términos cuantitativos como cualitativos, permiten entrever una serie de tendencias que es conveniente registrar.

Esta tercera EPA —la quinta contienda nacional que se realiza en menos de dos años— es a su vez la primera elección que se efectúa después de haberse consumado el proceso político que dio origen a la Asamblea Nacional Constituyente y de ser promulgada la Constitución de 1991. Con ello quiere destacarse que la nueva elección de los ejecutivos municipales se produjo en un contexto en el que, indudablemente, incide la nueva institucionalidad jurídica y política que ha entrado en vigencia. Nos referimos, en particular, a las disposiciones constitucionales que abolieron el monopolio bipartidista en la administración del Estado; a las que consagran el derecho a la asociación política, la organización social y el ejercicio de la oposición, y a las que ordenan la elaboración de una nueva ley de partidos, que debe contemplar su organización y formas de financiamiento¹; así mismo, a las disposiciones que fortalecen y modernizan el sistema electoral, con el fin de hacerlo más eficiente, transparente y participativo².

A pesar de que todas estas medidas están sujetas al desarrollo legal y a la reglamentación que de ellas se haga en el Congreso, el nuevo entorno institucional favorece la profundización de una serie de tendencias que pueden significar el tránsito hacia otra etapa de desarrollo político.

El proceso del 8 de marzo estuvo caracterizado por la proliferación de movimientos, listas y candidaturas, en una proporción y diversidad como nunca se había presentado en la historia electoral del país. No solamente surgieron 950 movimientos nuevos que aglutinaron a los más diversos sectores e intereses³, sino que se produjo una explosión de candidaturas en franco desbalance con los cargos públicos a proveer.

En total se postularon 91.153 candidatos para 12.639 cargos: 3.319 para ocupar 1.024 alcaldías; 74.434 para 10.924 curules en los concejos; 4.911 para 502 escaños en las asambleas departamentales y 8.489 para los 184 ediles de las Juntas Administradoras Locales en Bogotá⁴.

Esta explosión de movimientos y grupos, significativa en un sistema político que se ha caracterizado por su carácter cerrado y excluyente, no se tradujo, sin embargo, en una mayor participación electoral. Aunque la EPA del pasado mes de marzo atrajo, como

¹ Véase título IV de la Constitución de 1991.

² Véase título IX de la Constitución de 1991.

³ En todo el país nacieron movimientos cuya heterogénea composición política y social se refleja en el rótulo bajo el cual se inscribieron oficialmente. Así, encontramos a los movimientos “Somos libres”, “Paz y democracia”, “Uno-Una-Una Bolivariana”, “Devotos de María Purísima”, “C-44”, “Gente bien cívica”, “Independencia costeña”, “Homosexuales de los Llanos”, “Amas de casa de Armenia” y el “Movimiento folclórico”..., sólo por mencionar algunos de los casos más llamativos. Véase *El Nuevo Siglo*, febrero 6 de 1992, p. 9A.

⁴ *Información Básica. Elecciones del 8 de marzo de 1992*, Registraduría Nacional del Estado Civil, pp. 1-3.

había ocurrido en las dos contiendas anteriores, el mayor número de votantes respecto a las otras elecciones para corporaciones públicas, la participación descendió a un 43.3%. Es decir, alcanzó una cifra que bordea los 6.7 millones de votos respecto a un potencial electoral de 15'477.787 sufragantes⁵.

A propósito, puede señalarse que en esta coyuntura la histórica abstención que ha caracterizado al comportamiento electoral de los colombianos se vio reforzada por la incertidumbre que ocasiona la multiplicidad de listas, por el desgano o fatiga electoral ante la sucesiva y poca distanciada serie de elecciones que se han realizado desde 1990, y muy probablemente, por la confusión que produce la utilización del tarjetón en reemplazo de la tradicional papeleta.

La proliferación de grupos y candidaturas también da cuenta de otro fenómeno que venía presentándose con notoria fuerza desde la primera EPA: la creciente fragmentación y dispersión interna de los dos partidos tradicionales. Sujetas a una profunda crisis programática y organizativa, las colectividades históricas apenas tuvieron tiempo para readecuar sus deterioradas estructuras. Este ajuste se produjo más en términos de “afinar” las maquinarias clientelistas, que como estrategia orientada a recuperar su perfil político e ideológico. La conocida “operación avispa” del liberalismo, que tuvo un relativo éxito para la conformación de la Asamblea Constituyente, fue adoptada en estos comicios también por los socialconservadores. Esta práctica, defensiva e inmedatista en sus objetivos, no ha hecho más que reconocer e institucionalizar la anarquía y la división que acusan los dos partidos tradicionales.

Dicho comportamiento puede explicar, en buena medida, el retroceso electoral de ambas colectividades en esta tercera elección de mandatarios locales. Si en 1988 el Partido Liberal controlaba el 45.9% de las alcaldías y en 1990 el 57%, para este año apenas conquistó el 39% de las administraciones municipales. Por su parte, el conservatismo, que venía experimentando un decrecimiento de su influencia desde la primera EPA, pasó de controlar el 32% de las alcaldías en 1988, a un 29% en 1990 y a un precario 26% en la EPA del 8 de marzo⁶.

Aunque los dos partidos siguen exhibiendo su condición de fuerzas mayoritarias en casi todos los municipios del país, resulta evidente que han empezado a producirse importantes cambios en la distribución de fuerzas políticas y, por ende, en la geografía electoral del bipartidismo en el plano local. Este fenómeno nos permite enunciar, que si bien es cierto que dicha tendencia puede ser revertida en el mediano y largo plazo, también lo es que lo que ha dado en llamarse el “nuevo país”, comienza a presionar y a modificar las estructuras de poder existentes.

Esta última consideración nos permite apreciar la visible tendencia hacia una recomposición del sistema de partidos en Colombia. Resulta notoria la puesta en marcha de un proceso, que sin significar la “defunción” de las colectividades tradicionales —razón por la cual hemos insistido en la continuidad liberal-conservadora— dé paso a un esquema político más abierto y competitivo. En esta dirección, la propensión hacia el

⁵ Escrutado el 95% de los votos a nivel nacional. Elecciones de 8 de marzo, Boletín No. 10, Registraduría Nacional del Estado Civil, pp.1-1B.

⁶ *Ibíd.*

multipartidismo parece cobrar fuerza como opción para el inmediato futuro. La presencia de nuevos actores sociales y políticos en las últimas contiendas electorales, no sólo provenientes de las organizaciones que han resultado de los acuerdos de desmovilización y reincorporación a la vida civil, sino de los grupos de indígenas, mujeres, sindicalistas y cristianos, da cuenta de esa ampliación del espectro político. En este mismo sentido apunta el desplazamiento de las distintas fracciones o vertientes de los partidos históricos hacia formas menos tradicionales de agrupamiento, las cuales suponen, en muchos casos, un expreso distanciamiento con los directorios oficiales de los respectivos partidos.

La ampliación de la competencia partidista, cabe señalarlo, muy probablemente se verá reforzada en las elecciones de 1994, cuando las figuras de la vicepresidencia y la doble vuelta para definir candidato presidencial entren a regir. A través de ellas, la movilidad política y electoral que anticipan estas elecciones locales podrá encontrar un terreno fértil para su desarrollo. Puede decirse que la búsqueda de consensos y la consolidación de mayorías en las penúltimas elecciones presidenciales de este siglo, se verán sometidas a otra lógica y a otras reglas, bajo las cuales las alianzas pluripartidistas y el apoyo de los grupos minoritarios desempeñarán un papel estratégico. Es en relación con estas tendencias que hemos señalado, como pueden valorarse el mantenimiento de las coaliciones en la tercera EPA, la leve recuperación de la Unión Patriótica, la conquista de espacios por parte de la Alianza Democrática M-19 y el sorprendente incremento de los “Otros inscritos”.

Respecto a las coaliciones, se advierte que la continuidad de este tipo de alianzas y acuerdos interpartidistas —bajo su mandato estarán 23 gobiernos locales— se multiplicó como forma de participación política y electoral. Es posible afirmar que en prácticamente todos los pueblos, capitales departamentales y ciudades del país, las coaliciones se presentaron Como fórmula para movilizar al electorado. A ella no sólo acudieron diversos movimientos y facciones de los partidos tradicionales para inscribirse oficialmente. En la práctica, muchos candidatos obtuvieron su triunfo gracias a la confluencia de una amplia gama de fuerzas políticas. En tal sentido, Son elocuentes los casos de las cuatro ciudades principales, Bogotá, Medellín, Cali y Barranquilla, donde los candidatos victoriosos contaron con el apoyo de un heterogéneo grupo de partidos y movimientos. Ello, a pesar de que en algunos lugares —como en el Distrito Capital— la candidatura hubiese sido inscrita bajo el rótulo del liberalismo. La composición de las coaliciones triunfadoras seguramente se traducirá en una conformación de las administraciones municipales que deseche criterios hegemónicos y propicie gestiones más pluralistas y concertadas.

Las coaliciones también permitieron que nuevos y viejos movimientos de carácter minoritario, o urgidos por ampliar su cobertura y protección, se ampararan en dicha forma de agrupamiento político. Tal es el caso de la AD-M-19 y de la Unión Patriótica, que participaron en más de cien coaliciones en el país a través de este mecanismo. Se destacan, para el caso de la AD-M-19, su participación en la alcaldía de Cali, a través de una coalición, y su triunfo como sector decisivo de la convergencia bautizada como Movimiento Ciudadano, que hizo posible la victoria del sacerdote Bernardo Hoyos en Barranquilla⁷.

⁷ Véanse los artículos de Juan Pablo Rodríguez (1992), “Análisis de la elección de alcaldes del 8 de marzo de 1992” y de Harold Bush (1992), “Las elecciones de alcaldes de 1992”, Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional, Bogotá, marzo (textos inéditos).

Respecto a la Unión Patriótica debe registrarse su relativa recuperación frente al descenso de los resultados electorales desde 1988. La información disponible señala la conquista de por lo menos 12 alcaldías (una más que en 1990) y su presencia, como se ha señalado, en muchas coaliciones, varias de ellas victoriosas. Los datos revelan, así mismo, la consolidación de su mayoría política en regiones como el Urabá y el Magdalena Medio Antioqueño, donde obtuvo el 50% de las alcaldías ganadoras.

La victoria de la dirigente nacional de la UP, Aída Avella, en el Concejo de Bogotá, puede representar un reconocimiento a la labor desempeñada por este movimiento en la Asamblea Constituyente, y convertirse en un factor de cohesión y de proyección política de los sectores interesados en la renovación de dicha organización partidista.

Debe también destacarse el vertiginoso aumento de la votación y del número de alcaldías obtenidas por los “Otros inscritos”. Aun haciendo la salvedad de que bajo esta denominación se expresan desde movimientos cívicos y populares hasta fracciones de los partidos tradicionales, e incluso fuerzas de oscura procedencia, las cifras disponibles son significativas.

En esta tercera elección de mandatarios locales la votación alcanzada por los “Otros” se sitúa alrededor del 29.5% en relación con el total nacional. Al respecto, buena parte de las alcaldías perdidas por el Partido Liberal (36) tienden a desplazarse hacia esta opción política. Más significativos resultan los guarismos que ilustran cómo el número de alcaldías logrado en esta última contienda (301, sin conocerse el escrutinio final), duplica el obtenido en 1988 y es cuatro veces mayor al registrado en el año 1990.

Aunque la presencia exitosa de estos grupos se sintió en toda la nación, sobresalen varios departamentos en los que su triunfo se convirtió en un importante factor de contrapeso al dominio bipartidista. Así, en Antioquia obtuvo el 30% de las alcaldías, mientras el liberalismo consiguió el 35% y el socialconservatismo el 25%, aproximadamente. Una situación similar pudo apreciarse en departamentos como Boyacá, Caldas, Cesar, Cundinamarca, Huila, Nariño, Santander y Tolima. Y en departamentos como el Cauca, el repunte frente al bipartidismo fue especialmente notorio al conquistar el 67% de las administraciones municipales de esta circunscripción. Llama también la atención que en los nuevos departamentos de Guainía, San Andrés y Vichada hayan ganado la única alcaldía en disputa en dichos territorios.

Este avance electoral de los “Otros”, sobre el cual es necesario profundizar, sugiere la ampliación y diversificación de espacio político que, progresivamente, han venido ganando los movimientos, que de una u otra forma han tomado distancia con la tradicional adscripción liberal-conservadora y permiten, así mismo, advertir que su incremento no es ajeno a la pérdida de influencia y arraigo territorial del bipartidismo. El comportamiento de los “Otros inscritos” es quizás el fenómeno que refleja de manera más contundente el heterogéneo impacto de la reforma municipal en el país. Pero, sobre todo, es el fenómeno que promete las mayores transformaciones del poder local. A través de esta forma de participación se han venido manifestando los más diversos actores sociales y políticos, todos ellos en pugna por ocupar un espacio crucial —el municipio— para la redefinición del poder político en Colombia.

El balance que se ha venido presentando sobre la descentralización política plantea la necesidad de incorporar una serie de observaciones sobre la dimensión menos explotada de la reforma, municipal, pero no por ello menos importante. Nos referimos al perfil social y ocupacional de los alcaldes, así como al desempeño de su gestión. El examen de estos aspectos puede aportar valiosos elementos para proseguir estudios, sin duda útiles, sobre la denominada microsociología del poder local.

¿Quiénes fueron los primeros alcaldes populares del país? ¿Cuál era su condición educativa y ocupacional? ¿Cómo se presentó su distribución geográfica? ¿Cómo percibieron las autoridades locales las necesidades de su municipio? ¿Hacia dónde se orientaron los programas de inversión? ¿Cómo valoraron las formas de participación ciudadana consagradas por la reforma municipal?

Una tentativa de respuesta a estos interrogantes puede inferirse de las opiniones emitidas por los mismos alcaldes Cuando fueron consultados sobre dichos temas. Al respecto, los resultados que arroja la encuesta en la cual nos apoyamos¹ se constituyen

¹ *Nota metodológica:* Las encuestas, como toda herramienta de investigación, ofrecen datos relativos que ilustran situaciones, señalan problemas y tendencias y sugieren posibles líneas de interpretación sobre un fenómeno dado. Desde esta óptica se examinó la información obtenida en la “Primera Encuesta Nacional a Alcaldes y Presidentes de Concejo”, procurando ofrecer un análisis que trascendiera lo puramente cuantitativo.

A propósito del tipo de muestreo utilizado para definir el tamaño y las características del universo de estudio, es de señalar que, de acuerdo con la firma encuestadora, éste fue aleatorio, proporcional y estratificado. Para ello se tuvieron en cuenta tres variables: región, categoría del municipio y filiación política del alcalde electo en 1988.

En relación a la primera, el criterio que se siguió para establecer las regiones se ciñó a la división político-administrativa convencional y estuvo orientado básicamente por la noción de vecindad geográfica. Las seis regiones determinadas fueron las siguientes:

1. Atlántica: La Guajira, Magdalena, Atlántico, Bolívar, Córdoba, sucre y Cesar.
2. Pacífica: Chocó, Valle del Cauca, Cauca y Nariño.
3. Antioqueña: Antioquia, Caldas, Risaralda y Quindío.
4. Central: Tolima, Huila y Caquetá.
5. Oriental: Norte de Santander, Santander, Boyacá y Cundinamarca.
6. Antiguos Territorios Nacionales: San Andrés, Arauca, Casanare, Vichada, Guainía, Vaupés, Guaviare, Putumayo y Amazonas.

En lo que se refiere a la segunda variable, el esquema por el que se optó para escoger las localidades donde se aplicó la encuesta fue el Índice de Categorización de Municipios que determina la Resolución No. 1028 de 1988, del Departamento Nacional de Planeación. Tal índice fue construido por el DNP con la asesoría de la Escuela Superior de Administración Pública —ESAP—, mediante un procedimiento estadístico que integra los siguientes factores: la población certificada por el DANE, los recursos fiscales certificados por el órgano que ejerza el control fiscal en el municipio o por la oficina de Planeación Departamental, y el índice de importancia económica certificado por el DNP. La categorización municipal utilizada fue la siguiente:

- 1a. categoría: ciudades principales (4)
- 2a. categoría: municipios mayores (34)

En relación con la variable “filiación política de alcaldes electos en 1988”, es conveniente dejar consignadas por lo menos tres observaciones. En primer lugar, en la distribución por grupos se observó una sobrerrepresentación del grupo liberal, que incluye al antiguo Nuevo Liberalismo. En los resultados electorales de 1988, la diferencia entre liberales y

en valiosos testimonios y en útiles fuentes de información que confirman muchas de las tendencias que hemos señalado sobre los alcances y los límites del proceso descentralista.

LA DIMENSIÓN POLÍTICA Y SOCIAL DE LA GESTIÓN LOCAL

Hasta el año de 1988, los alcaldes de las 1.009 localidades colombianas eran anónimos y pasajeros funcionarios públicos que se desempeñaban como una pieza más del móvil aparato burocrático que, cada cuatro años, se construye desde la nación hasta los municipios. En el mejor de los casos, los alcaldes aparecían como activos peones del ajedrez clientelista de las regiones, cuya permanencia en el cargo, en promedio no mayor de tres meses², dependía de las transacciones en el Congreso y de la buena voluntad política de los gobernadores. El tránsito de la designación a la elección de los alcaldes, mediante el voto directo de las comunidades, sin duda fue cambiando el panorama.

No se trata de presentar la descentralización como la panacea del desarrollo político, ni como el principal agente transformador de las cerradas y arcaicas estructuras de poder imperantes. Pero hay que subrayar que la nueva condición de los alcaldes, hoy reforzada por la extensión de su período de gobierno y por el régimen de inhabilidades e incompatibilidades establecido, contribuyó a dinamizar la gestión pública en los municipios y permitió que se diera inicio a un mayor y más permanente encuentro entre el gobierno y las sociedades locales. Así mismo, propició la búsqueda, por parte de los ejecutivos municipales, de una política de concertación frente a las comunidades tendiente a ofrecer respuestas efectivas a sus necesidades y demandas.

Sin embargo, estos signos positivos que empezaron a vislumbrarse en el escenario de la descentralización, permanecieron vinculados fundamentalmente al tradicional esquema bipartidista, tal y como se concluye en el capítulo anterior. Uno de los primeros resultados que arrojó la encuesta sobre la composición política de las alcaldías, fue la continuidad de liberales y conservadores como fuerzas dominantes en la casi totalidad de municipios del país. No obstante estos resultados, también se registró la emergencia de expresiones políticas distintas a las dos colectividades históricas, constituidas por las coaliciones y los llamados “Otros inscritos”, dentro de los cuales se incluyen organizaciones y movimientos cívicos. Aunque en términos cuantitativos dichas fuerzas políticas no tuvieron, según los

conservadores fue del 5% y en la muestra alcanza el 12%, sacrificándose la segunda colectividad. En segundo lugar, bajo la categoría de otros se agrupó a los alcaldes denominados cívicos, a los de las coaliciones y a los de la Unión Patriótica, que en la Registraduría Nacional del Estado Civil aparecieron bajo el rótulo de “Otros inscritos”. Ello imposibilitó analizar por separado el comportamiento de cada una de estas fuerzas políticas.

En tercer lugar, la gran mayoría de alcaldes provenientes de coaliciones se identificaron como liberales o socialconservadores, lo que condujo a agruparlos dentro de los respectivos partidos políticos. Esto, a su vez, dificultó un análisis desagregado de dicho fenómeno electoral. Finalmente, debe anotarse que en total fueron aplicadas 365 encuestas, 165 a alcaldes y 160 a presidentes de concejos. Debido al corto período que permanecen los presidentes de cabildo en sus cargos y a la considerable rotación que puede advertirse, el análisis de la encuesta estuvo dirigido fundamentalmente a los alcaldes municipales.

Según la firma encuestadora, Opinión Pública Ltda., la metodología empleada permite efectuar estimaciones estadísticas con un margen de error máximo de $\pm 7.6\%$, pero con un 95% de confianza para los resultados agregados.

² Fernando Cepeda Ulloa, *op. cit.*, p. 13.

propios voceros locales, un peso significativo, sí se constituyeron en índice de un comportamiento electoral que se desplazó y se distanció de los dos partidos tradicionales, expresando, así fuese de manera incipiente, una ruptura de las lealtades y un reordenamiento de las adhesiones políticas a nivel local.

Respecto de la geografía electoral, cabe señalar que en las regiones Atlántica (82%), Pacífica (53%), Central (51%) y antiguos Territorios Nacionales (87%), la mayoría de alcaldes fueron liberales. En la región Antioqueña se observó igual proporción de alcaldes liberales y conservadores (40%); y en la Oriental, el 59% se ubicó en el socialconservatismo. Por su parte, la Unión Patriótica concentró sus alcaldías en la región Antioqueña y en los antiguos Territorios Nacionales.

La condición de fuerza electoral mayoritaria que exhibió el liberalismo el, los comicios de 1988 puede apreciarse a través de su preponderancia en las distintas categorías de municipios. Solamente en los denominados municipios básicos dominaron los alcaldes socialconservadores. El registro de esta tendencia coincide con lo señalado por un estudio de la Universidad Nacional que se realizó pocos días después de las elecciones³.

En dicho estudio se advertía que el liberalismo, a pesar de su derrota en las dos grandes capitales, continuaba siendo un partido de ciudades y seguía gobernando, a nivel local, sobre más población que el conservatismo (51.4% frente a 42.4%). También coinciden los resultados obtenidos por el mencionado estudio y los arrojados por la encuesta, respecto a la ubicación de las coaliciones y de los otros inscritos: en los pequeños municipios la participación de estas fuerzas es mayor en número de alcaldías que en población. De acuerdo Con el cuestionario aplicado, el 63% de los alcaldes que se agruparon bajo el rótulo de “Otros grupos” pertenecían a pequeños poblados.

LA NUEVA TERRITORIALIDAD DEL MANDATO LOCAL

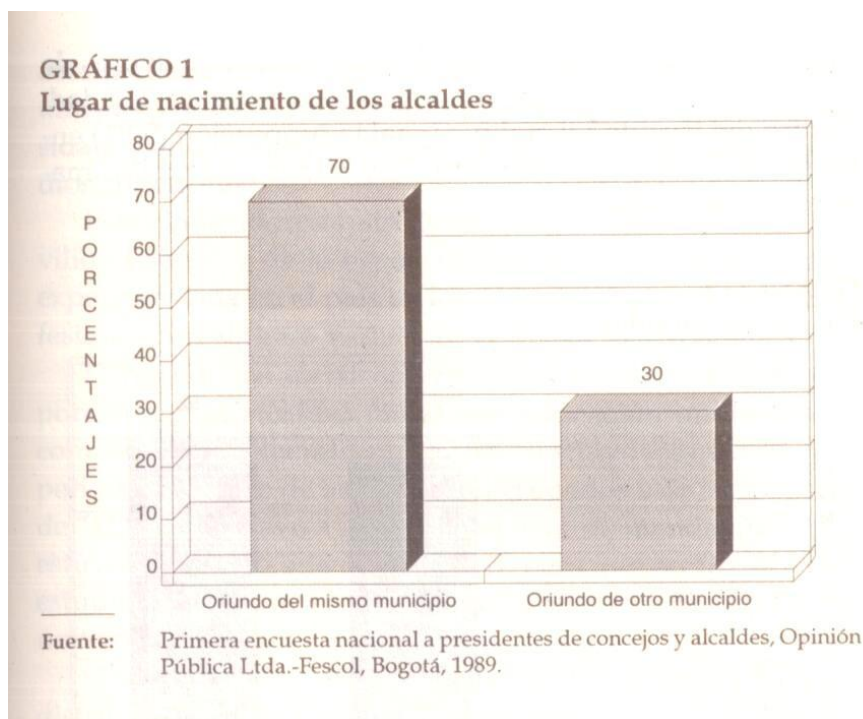
El origen o lugar de procedencia de los alcaldes fue otro de los aspectos por considerar. En el pasado, era común que los gobernantes de los municipios fueran personas externas a las comunidades y que, incluso, provinieran de otras regiones. Dicha situación de extrañamiento comenzó a transformarse con las elecciones de 1988. Los requisitos que establece la ley respecto al tiempo de residencia en el municipio (2 años), para quienes aspiren a ser elegidos alcaldes, replanteó el carácter “trashumante” de los mandatarios locales. La información obtenida al respecto ilustra claramente este cambio.

El número de alcaldes identificados como oriundos del mismo departamento donde se ubica el municipio que los eligió fue significativo, alcanzando un 89%. Y, más relevante aún, el hecho del considerable porcentaje de alcaldes (70%) que afirmaron haber nacido en el mismo municipio donde ganaron las elecciones (Véase Gráfico 1).

Si observamos el nivel de arraigo de los mandatarios respecto a las distintas regiones del país, puede apreciarse cómo en los antiguos Territorios Nacionales —justamente donde se encuentran la mayoría de municipios de colonización o de reciente creación—, se

³ Véase Varios autores, “Análisis del 13”, Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales y Centro de Investigaciones para el Desarrollo de la Universidad Nacional, *El Espectador*, marzo 22 de 1988, p. 10A.

concentró el mayor número de alcaldes que provenían de otras localidades (71%). Por el contrario, en las regiones Oriental (81%), Pacífica (79%) y Atlántica (74%), se ubicaron los alcaldes con más arraigo en la circunscripción donde se postularon.

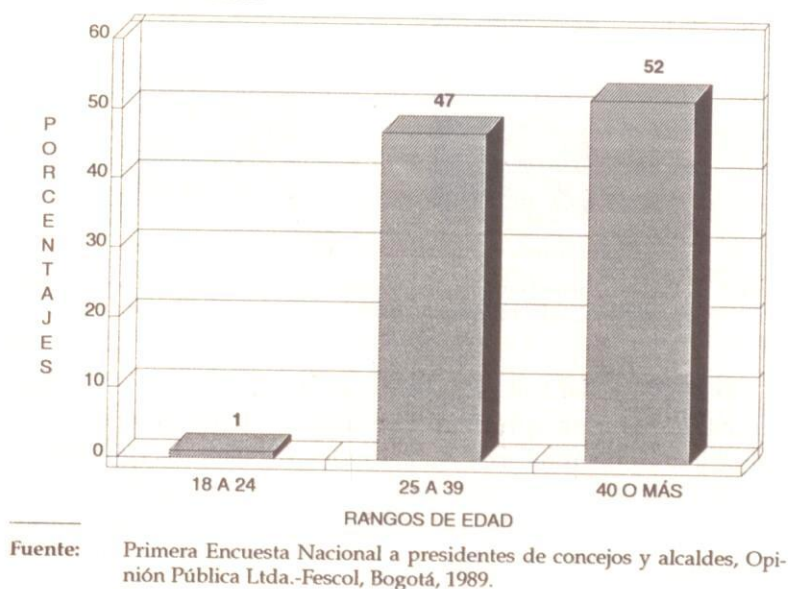


Se destaca, así mismo, como un fenómeno sobre el cual valdría la pena profundizar, que sean los municipios menos poblados y con mayores necesidades fiscales los que registran el mayor número de alcaldes (76%) oriundos de la misma localidad. Ello, al correlacionar las distintas variables que contienen esta información.

La nueva territorialidad de la gestión local y la mayor permanencia y estabilidad en el cargo de la primera autoridad del municipio, permitió indagar sobre otros rasgos, también esenciales, para conocer quiénes fueron los primeros alcaldes populares del país. Por una parte, se destaca que la casi totalidad de los alcaldes eran mayores de 25 años, y que un significativo número de mandatarios (el 47%) estuviera ubicado entre los 25 y los 39 años (Véase Gráfico 2). Bajo la categoría que agrupa las coaliciones, los movimientos cívicos y la Unión Patriótica, se encontraron los alcaldes más jóvenes: el 57% eran menores de 39 años. Por el contrario, en el socialconservatismo predominaron los alcaldes mayores de 40 años, ya que el 57% se concentró en este rango de edad. Dentro del Partido Liberal fue igual la proporción (50%) entre los alcaldes que tenían entre 25 y 39 años y aquellos mayores de cuarenta.

Es de señalar que, mientras en las ciudades principales (67%) y en los municipios intermedios (39%) fueron característicos los alcaldes más jóvenes, en los municipios menores (58%) y básicos (51%) la proporción se invirtió y aparecieron como preponderantes los mandatarios que han pasado de los 40 años de edad.

GRÁFICO 2
Edad de los alcaldes



De otra parte, la juventud de los alcaldes, condición que puede constatar en los distintos foros y eventos en los cuales participaron los nuevos gobernantes locales, estuvo acompañada por un apreciable nivel de instrucción. Es significativo que el 51 % de ellos hubiera ingresado a la universidad, y que más del 40% hubiese logrado culminar los estudios superiores⁴. Estos indicadores —sin duda reflejo de una creciente movilidad social y de la expansión de la estructura educativa experimentada en el país en los últimos 30 años—, se manifestaron con algunas variaciones en cada fuerza política. Dentro de los socialconservadores se encontró el mayor porcentaje de alcaldes (46%) con educación universitaria completa. En el liberalismo, el 38% concluyó los estudios superiores y, dentro de los alcaldes agrupados bajo la categoría de “Otros”, se elevó a 20% el porcentaje de mandatarios que estuvo vinculado a la universidad, pero que no finalizó sus estudios: solamente el 34% afirmó haber concluido la carrera universitaria.

Si se examina el nivel educativo de los alcaldes según su distribución geográfica, se puede establecer que la región Atlántica se caracterizó por agrupar el mayor número de alcaldes (54%) con educación universitaria completa. Le siguieron, en su orden, los de la

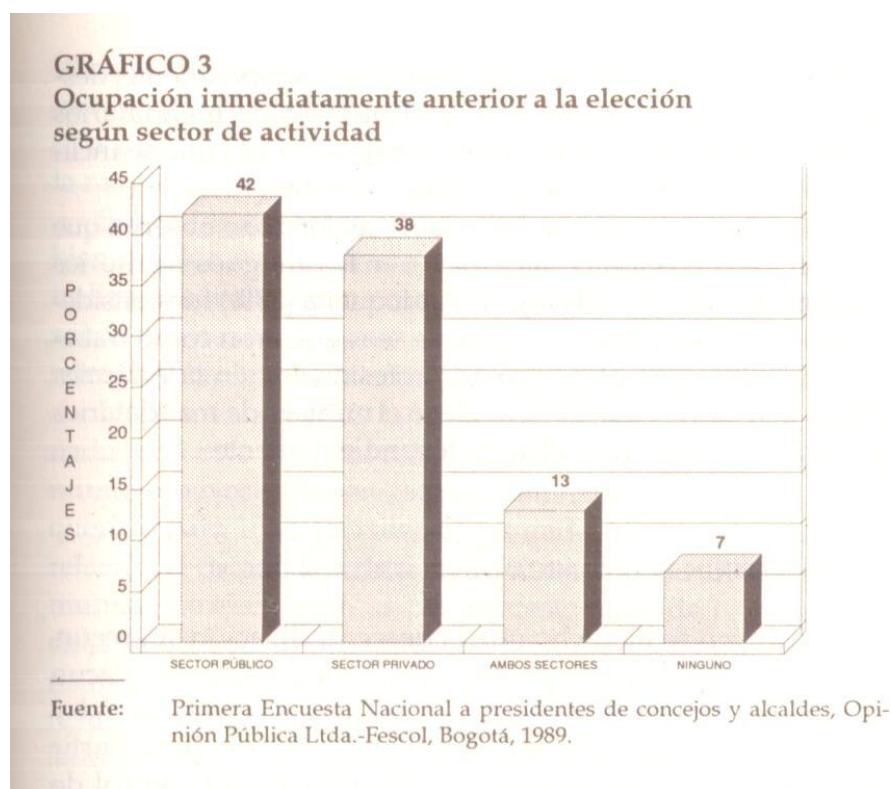
⁴ Aunque no se dispone de información completa para el período 1990-1992, vale la pena registrar que en un Foro organizado por el Programa Democracia del Departamento de Ciencia Política de la Universidad de los Andes, en el cual participaron más de 30 alcaldes de todo el país, pudo advertirse la presencia de una generación joven y con un apreciable nivel de instrucción. Estas características de los alcaldes populares parecen consolidarse con el tiempo, si se tiene en cuenta que la gran mayoría de mandatarios asistentes a dicho Foro tenía entre 30 y 40 años de edad, y que el 90% manifestó tener un título profesional. Véase Departamento de Ciencia Política Uniandes, Informe de relatoría, Foro “Limitaciones y posibilidades de la elección popular de alcaldes”, Villa de Leyva, julio de 1990,

Resulta igualmente oportuna la información consignada en la prensa según la cual, para el período 1990-1992, el 80% de los alcaldes de las capitales departamentales habría cursado estudios de educación superior, mientras que para el período 1991-1995, del total de alcaldes electos en dichas capitales, el 80% poseía un título universitario, *El Tiempo*, marzo 9 de 1992, pp. 2A y 3B.

región Oriental (44%), Central y Pacífica (36%) y, finalmente, los de la región Antioqueña (31%) y antiguos Territorios Nacionales (30%). Como observación complementaria, debe mencionarse que un número no despreciable (el 16%) de los primeros alcaldes populares contaba con un posgrado, y que el 10% había realizado estudios en el exterior.

En lo que concierne al pasado laboral de los alcaldes, se pueden inferir tres fenómenos básicos. En primer término, su trayectoria ocupacional durante los tres años anteriores a la elección, se caracterizó por el desempeño en el sector público (42%) y en el sector privado (38%), en proporciones muy semejantes. La experiencia en las dos actividades, aunque no se tradujo en porcentajes significativos, vale la pena mencionarla ya que el 13% de los ejecutivos municipales demostraron tener una trayectoria que integra el desempeño en el sector privado y en el público (Véase Gráfico 3)⁵.

En segundo término, la inclinación por uno y otro sector de actividad varía según las regiones. Mientras en la región Atlántica (46%) y en la Pacífica (40%) fue preponderante la ocupación en el sector privado, en la Antioqueña (54%), en la Central y en la Oriental (43%), predominó la experiencia laboral en el sector público. Para el caso de los antiguos Territorios Nacionales se destaca el altísimo porcentaje (81%) de alcaldes que manifestaron haberse desempeñado exclusivamente en cargos gubernamentales.



⁵ Nuevamente, recurriendo a la información parcial pero significativa que ofrecen las fuentes ya citadas, se puede mencionar que tanto para el caso de los alcaldes salientes en junio de 1992, como para los que resultaron elegidos el pasado 8 de marzo, la vinculación laboral alternada entre el sector privado y el público es un rasgo característico. Se destaca, sin embargo, una mayor experiencia en la administración pública, a través de cargos que implican responsabilidad y mando.

En tercer término, y teniendo en cuenta la afiliación política, se pudo apreciar que fue mucho mayor el número de mandatarios agrupados bajo la denominación de “Otros”, que se han dedicado a la actividad privada, que el de los liberales (41%) y el de los conservadores (30%). Los alcaldes pertenecientes a esta última colectividad (el 55%), son los más inclinados hacia el sector público.

Con el propósito de tener una idea más precisa sobre el perfil ocupacional de los alcaldes, se incluyó una pregunta sobre cuál había sido la principal actividad económica desarrollada durante años inmediatamente anteriores a la elección. En este sentido, pudo establecerse, por un lado, que existe una estrecha relación entre el desempeño laboral y el nivel educativo y, por el otro, la marcada preferencia por el sector público. No obstante, un porcentaje apreciable de alcaldes (18%), señaló su condición de profesional independiente, destacándose que es mucho mayor el número de mandatarios conservadores (23%) y de “Otros grupos” (17%) que se inclinaron por esta ocupación, que el de liberales (13%).

Si tomamos en cuenta la variable regional, se observa que mientras en la región Pacífica (54%), en los antiguos Territorios Nacionales (39%) y en la región Antioqueña (37%) fue considerable la proporción de alcaldes que se registraron como trabajadores independientes pero no profesionales, en la Atlántica (33%) y en la Oriental (22%) se elevó el número de mandatarios profesionales que trabajaban independientemente.

LA DIMENSIÓN ECONÓMICA DE LA GESTIÓN LOCAL

Con realismo se ha dicho que la descentralización sin recursos es un proceso que opera en el vacío y un esfuerzo vacío por democratizar el municipio y reanimar la vida social y cultural de la provincia. Por ello, si bien es cierto que a partir del año 1986 las autoridades locales tuvieron el control de una parte importante de la inversión pública, gracias a los recursos transferidos por el Estado, y que esto significó poder de gasto y capacidad de endeudamiento del municipio, varias situaciones operaron en contra del mejoramiento fiscal. En particular el creciente traslado de funciones a los municipios, que antes eran competencia de la nación, sin que al mismo tiempo se hubiera producido un incremento proporcional de las transferencias por IVA. Ello condujo a hacer más apremiante la gestión de los alcaldes, toda vez que las mayores demandas de la población para satisfacer sus necesidades básicas no se correspondieron con los exiguos presupuestos municipales. Habría también que señalar que, a pesar de la discrecionalidad sobre la inversión con la que empezaron a contar los primeros alcaldes populares, la decisión política del Concejo local sobre los planes de inversión representó un papel fundamental, así como también el “santo y seña” de planeación Departamental. Por el filtro de esta instancia tuvieron que pasar los proyectos de inversión de los municipios menores de 100.000 habitantes que, como es sabido, son la mayoría del país.

Sobre los aspectos económicos de la gestión local, que bien pueden constituirse en el talón de Aquiles de la descentralización, vale la pena conocer las opiniones de los alcaldes sobre dos puntos básicos: cómo proyectaron su gestión económica y hacia dónde orientaron su programa de gobierno.

La primera parte de las preguntas de la encuesta, relacionadas con este tema, se refirió al monto del presupuesto del municipio ejecutado en 1988, al asignado para 1989 y al requerido para 1990. Las respuestas dadas por los alcaldes con relación al primer año de gobierno indican que un 64% de los municipios ejecutaron un presupuesto hasta de 100 millones de pesos, y que el 95% contó con menos de 500 millones para realizar los programas y planes de gobierno. Estos recursos resultan en extremo precarios si se tiene en cuenta, por un lado, la señalada desproporción entre el monto de las transferencias y el creciente traslado de competencias, y por el otro la magnitud de las necesidades locales frente a los recursos disponibles.

Esta “distribución de la pobreza” fue más o menos semejante para las distintas regiones del país, con la sola excepción de la región Antioqueña, cuyos municipios tuvieron unos ingresos significativamente mayores. Es así como sólo en un 25% de sus localidades se contabilizaron ingresos hasta de 100 millones, mientras que en el 40% se dispuso de un presupuesto que osciló entre 100 y 200 millones de pesos. Una posible jerarquización por regiones sugiere que a la región Antioqueña le siguieron, en su orden, la Atlántica cuya gran mayoría de municipios ejecutaron un presupuesto entre 100 y 200 millones de pesos, la Central, la Pacífica y los antiguos Territorios Nacionales, en donde la mayoría de localidades ejecutó entre 51 y 100 millones, y por último la región Oriental, donde sus municipios ejecutaron entre 26 y 50 millones de pesos.

La estimación del presupuesto según la categoría del municipio corroboró lo que estaba previsto desde que se puso en marcha la descentralización fiscal: las localidades con menores recursos se ubicaron en la categoría de los municipios denominados básicos y menores. Es decir, que a mayor pobreza y mayor demanda por la satisfacción de las necesidades, mayor déficit fiscal. A propósito, es de mencionar que al correlacionar la ejecución del presupuesto municipal con la filiación política, pudo observarse que apenas un reducido número de alcaldes de las distintas fuerzas políticas pudo ejecutar presupuestos superiores a los 500 millones de pesos: 7% perteneciente al Partido Liberal, 2% al socialconservador y 6% al grupo de los “Otros”. La gran mayoría de los municipios ejecutaron, para este primer año de gestión, presupuestos hasta de 200 millones de pesos; el 88% de los municipios conservadores, el 82% de los liberales y el 66% de los municipios donde ganaron las fuerzas y movimientos agrupados bajo la denominación de “Otros”.

Las estimaciones sobre el presupuesto por ejecutar en 1989 fueron mayores que las de 1988, razón por la cual la casi totalidad de los municipios se situaron en categorías superiores a las del año inmediatamente anterior. Se supone que los cálculos hechos por los alcaldes incluyeron no sólo la cuantía de recursos provenientes de las transferencias por IVA, sino las tendencias de la inflación y las perspectivas de recesión económica.

Si se toma en consideración la distribución por regiones, puede apreciarse que los municipios que registraron ingresos significativamente superiores se ubican en las regiones Antioqueña y Atlántica. El 52% de los alcaldes de estos territorios dijeron contar con asignaciones hasta de 200 millones de pesos, mientras que el 73% de todas las alcaldías del país señalaron la misma cuantía.

En relación con las fuerzas políticas, los alcaldes pertenecientes al grupo de los “Otros” aparecieron como los más favorecidos. El 13% de los municipios bajo su mandato estimó la ejecución de un presupuesto para el año 1989 entre 500 y 1.000 millones de pesos, pero el 85% lo hizo sobre la base de una asignación menor a los 500 millones. Dentro de las alcaldías liberales, el 11 % señaló su asignación entre 500 y 1.000 millones, y el 89% restante en menos de 500 millones. Por su parte, sólo el 15% de las administraciones conservadoras contabilizó un presupuesto entre 500 y 1.000 millones, mientras que el 95% habló de una asignación de 500 millones o menos.

La pregunta que se hizo a los alcaldes sobre las expectativas presupuestales para 1990, último año de gobierno, debió colocar a los mandatarios ante el dilema de las finanzas reales versus los recursos deseables, para poder concretar los planes y programas propuestos. Este posible sesgo en la formulación de las proyecciones para 1990 no impide, sin embargo, comentar la información que arrojó la encuesta sobre este punto.

Los municipios que recibieron las mayores asignaciones en 1988 y 1989 —los de las regiones Atlántica y Antioqueña— fueron los que mostraron mayores expectativas fiscales. Mientras el grueso de las localidades de estos territorios esperaban un presupuesto entre 200 y 500 millones de pesos, la gran mayoría de municipios del país calculaban una suma entre 100 y 200 millones. Vale la pena agregar que si se tiene en cuenta no sólo la variable de la distribución geográfica sino la de la distribución por categorías de municipios, las mayores esperanzas frente a los recursos del año 1990 corrieron por cuenta de los municipios básicos y menores. Sus expectativas se colocaron muy por encima de las de los municipios intermedios y las grandes ciudades.

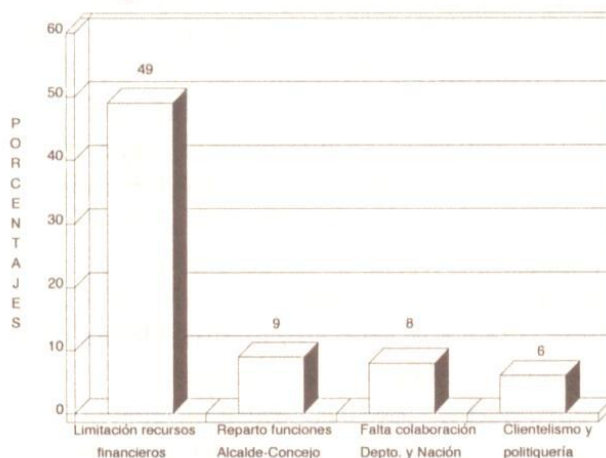
La precariedad de los fiscos municipales o, dicho en términos de los propios alcaldes, la limitación de los recursos financieros que tienen los pequeños poblados, los municipios intermedios y, en menor medida, las ciudades, fue percibida como el mayor obstáculo para dar cumplimiento a los propósitos de la reforma municipal.

En este sentido, frente a diversas alternativas de respuesta, de una pregunta que contenía problemas de índole económica, política y administrativa, el 49% de mandatarios coincidió en señalar el carácter limitado de los recursos como el principal escollo para actuar como efectivos voceros de la descentralización (Véase Gráfico 4). El porcentaje más alto de inconformes con la situación actual se registró en la región Atlántica (68%), seguida por la Pacífica (54%) y por los antiguos Territorios Nacionales (32%). Esto no supone que en las otras regiones no se hubieran, así mismo, expresado voces de inconformidad: en la Antioqueña y en la Oriental así lo manifestaron el 44 % de los ejecutivos municipales y en la región Central, el 39%. Debe anotarse que en esta última región la falta de colaboración entre el departamento y la nación se percibió como una enorme traba para el buen desarrollo de la gestión local. Así lo transmitieron el 25% de alcaldes agrupados bajo esta categoría. Y en la región Oriental, el 16% manifestó la misma preocupación.

Otras barreras, de índole político-administrativo, se identificaron también como nudos problemáticos de la reforma municipal; en particular, la superposición de funciones entre las alcaldías y los concejos, o el inadecuado reparto de competencias entre estas instancias. En relación con estas apreciaciones se destacaron los antiguos Territorios Nacionales y la región Pacífica. El dispendioso trámite que debe seguirse para la

obtención de los recursos fue igualmente identificado como un obstáculo. Los alcaldes de la región Atlántica fueron los que en mayor proporción cuestionaron los efectos negativos del “burocratismo” para el desarrollo de la reforma municipal. Dicha percepción no resulta casual si se tiene en cuenta el acendrado clientelismo que caracteriza, desde tiempo atrás, las relaciones políticas y electorales en este sector del país.

GRÁFICO 4
Mayor obstáculo para el desarrollo de la reforma municipal



Fuente: Primera Encuesta Nacional a presidentes de concejos y alcaldes, Opinión Pública Ltda.-Fescol, Bogotá, 1989.

Si se examina la visión de los alcaldes sobre este tema, pero teniendo en cuenta su adscripción política, se observa que la limitación de recursos financieros representó el principal obstáculo para todos los partidos. Sin embargo, en términos porcentuales, es mayor el número de alcaldes agrupados bajo la denominación de “Otros” (59%), y del Partido Social Conservador (55%) que focalizan la atención del problema financiero, que el de los liberales (41%).

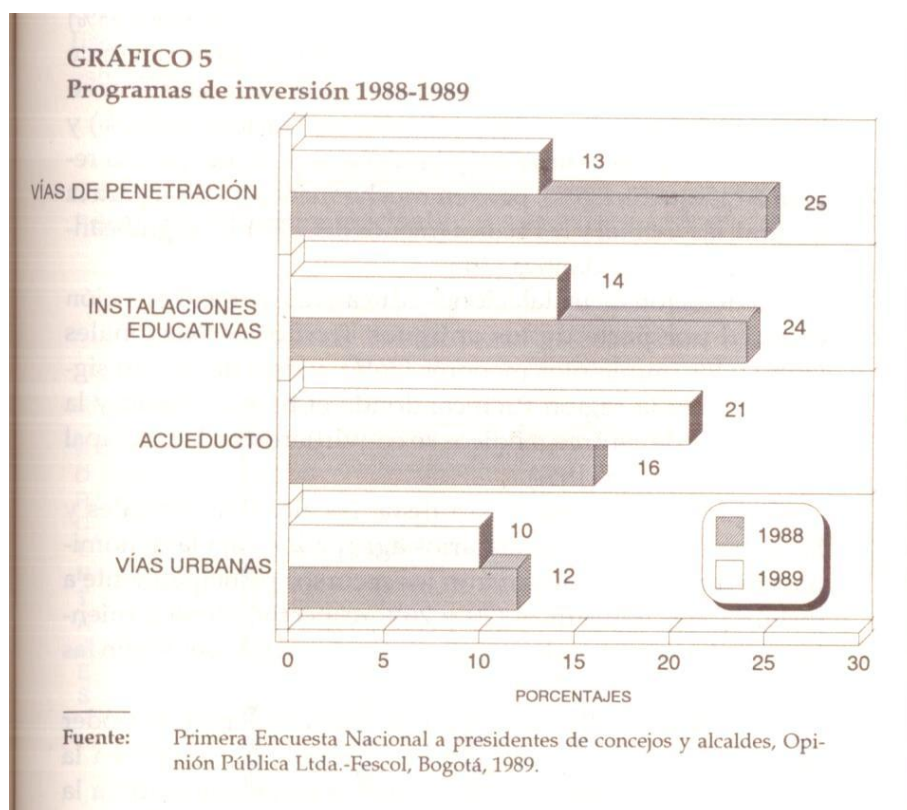
La ausencia de colaboración entre la nación y los departamentos se identificó como problema por todos los alcaldes, pero en mayor proporción por los socialconservadores y los de “Otros” grupos, que por parte de los liberales. Es muy probable que en ello haya influido la condición del liberalismo como partido de gobierno durante el período 1988-1990. Esta colectividad resultó hegemónica en todas las gobernaciones y ocupó parte sustancial de la burocracia regional y local del país.

EL DESTINO DE LOS RECURSOS: PROGRAMAS E INVERSIONES

¿Hacia dónde se orientaron los recursos municipales y qué dirección siguieron los programas de gobierno de las primeras alcaldías populares?, son interrogantes que se plantean como esenciales para la evaluación que nos hemos propuesto. En esta línea de preocupaciones la encuesta ofrece valiosa información.

Anteriormente, las alcaldías por designación prácticamente no contaban con programas que orientaran su mandato. Por su parte, los planes de inversión —cuando no eran el resultado de caóticas o amañadas transacciones políticas— se caracterizaban por responder más al inmediatismo burocrático que a estrategias de largo plazo, asociadas con las necesidades de la población. No se puede afirmar que esta situación se hubiese transformado sustancialmente. El trayecto transitado fue corto; muchos alcaldes permanecieron atrapados en las redes clientelistas; gran número de localidades acusó escasa capacidad administrativa para llevar a cabo su gestión, y muy lentamente se fueron abriendo las compuertas para la participación ciudadana. Sin embargo, las demandas de la política descentralista y la actitud más vigilante y fiscalizadora de la comunidad, contribuyeron a que estas primeras administraciones municipales se vieran abocadas a disminuir el margen de improvisación y de incumplimiento. Ello, en buena medida, se vio reflejado en los cambios que pueden registrarse respecto a la orientación de los programas de inversión entre los años 1988-1989. Para el segundo año se advierte un principio de planificación asociado con programas de largo plazo y con la solución de los problemas básicos de la población local. Veamos qué permite inferir la encuesta.

Para 1988 y frente a 33 posibles alternativas de inversión, los alcaldes citaron como prioritarias las vías de penetración (23%), seguidas por las instalaciones educativas (24%), la construcción de acueductos (16%) y las vías urbanas (12%) (Véase Gráfico 5). La prestación de otros servicios públicos como el alcantarillado y la electrificación recibieron poca atención, y áreas como la del manejo de orden público y la seguridad ciudadana no se incluyeron dentro de la agenda de gobierno que heredaron los alcaldes elegidos en los comicios de 1988.



Si observamos el destino de las inversiones en el ámbito local, se aprecia que no todas las alcaldías le concedieron la misma importancia a los renglones registrados como prioritarios. La destinación de recursos para vías de penetración fue relevante para la región Oriental (37%), de importancia para las regiones Atlántica, Central y los antiguos Territorios Nacionales (más del 20%) y poco significativa para la región Antioqueña (7%). Como era de esperarse, mientras en los municipios básicos la intercomunicación veredal y regional cobró gran importancia, en las ciudades principales no adquirió ninguna. Por el contrario, en estas últimas, buena parte de la inversión (33%) se orientó hacia la construcción de vías urbanas. En lo referente al acueducto, esta fue una necesidad urgente para satisfacer en los municipios de los antiguos Territorios Nacionales (42%) y las ciudades principales (33%), también importante para la región Antioqueña (36%), pero en mucho menor medida para la Central, la Oriental y la Pacífica (menos del 13%), e insignificante para la región Atlántica (2%). La dotación de instalaciones educativas mereció atención especial por parte de los antiguos Territorios Nacionales (35%) y los municipios menores (36%), y dejó de ser tan significativa en la región Pacífica, donde el renglón salud y la instalación de centros médicos se convirtieron en la principal área de inversión (19%).

Según la adscripción partidista, las alcaldías liberales y las gobernadas por mandatarios agrupados bajo la denominación de “Otros”, destinaron los recursos principalmente a instalaciones educativas (29 y 26% respectivamente): mientras que los conservadores, concentraron sus esfuerzos en las vías de penetración (39%).

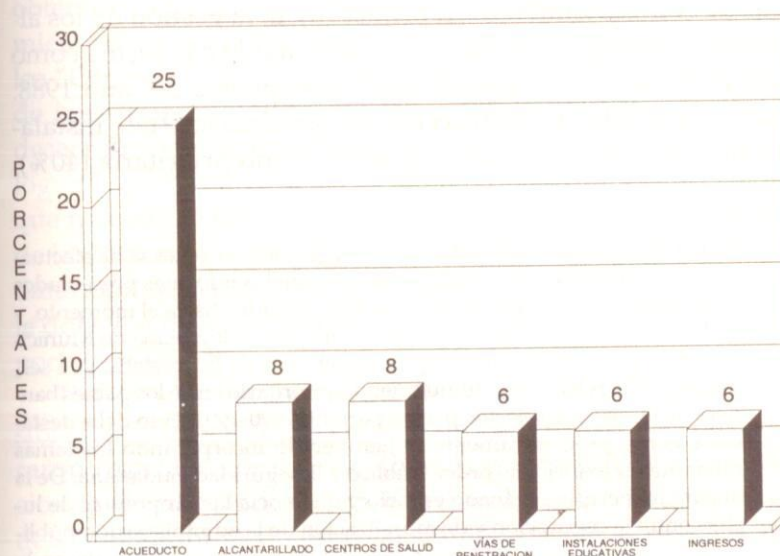
Para el año 1989 cuando los alcaldes ya tenían el poder para determinar el presupuesto, es visible el cambio en la destinación de los recursos. La importancia concedida a la prestación de servicios públicos, principalmente a la dotación de acueductos, indica cuán apremiante resultó la satisfacción de una necesidad básica, no resuelta en la inmensa mayoría de los municipios colombianos (Véanse Gráficos 5 y 6). El carácter prioritario que se le otorgó a la construcción de acueductos, al pasar del tercer al primer renglón (un 25% de alcaldes lo señalaron como su prioridad), también puede indicar la urgencia de enfrentar, a través de respuestas concertadas con la comunidad, una de las demandas que ha generado más protestas y paros cívicos en el país: la consecución de agua potable. En relación con este punto no debe olvidarse el significado que tuvo, tanto en términos de una nueva responsabilidad administrativa como de una nueva carga fiscal, la liquidación del Insfopal, entidad que antes prestaba este servicio público.

En ese mismo orden de ideas puede interpretarse el incremento que experimentaron otras áreas de inversión, antes olvidadas o subvaloradas, como el alcantarillado (6%), las plazas de mercado (5%), la vivienda (3%) y el matadero (2%). Todas ellas asociadas con el equipamiento de bienes de consumo colectivo, aumentaron en detrimento de la destinación de recursos para vías de penetración e instalaciones educativas⁶. La

⁶ El seguimiento de las ejecutorias de los gobiernos locales se ha efectuado principalmente a través de la consulta de los informes presentados en los siete foros nacionales de alcaldes realizados hasta el momento, y de los balances presentados por la Federación Colombiana de Municipios. Ello permite señalar lo siguiente: el tema de la prestación de servicios públicos básicos continuó siendo prioritario entre los planes bandera de los alcaldes electos para el período 1990-1992. Pero debe destacarse cómo progresivamente se han venido incorporando los temas referentes al manejo del orden público y la seguridad ciudadana. De la misma manera, han ganado espacio y audiencia las propuestas de lucha contra la corrupción y de moralización de la administración pública. La reivindicación de estos temas ocupó un lugar destacado en la reciente campaña electoral para elegir a los alcaldes que asumirán su cargo en juma del año en curso. *El Tiempo*, mayo 11 de 1990, pp. 1A y 8A, y *El Espectador*, mayo 10 de 1990, p. 3B. Respecto a las alcaldías para el período 1992-1995,

reorientación de los programas de inversión no pudo coincidir del todo con los planes bandera de la gran mayoría de las alcaldías. Con el propósito de indagar sobre este tema, se preguntó por las tres actividades más importantes llevadas a cabo durante el primer año de reforma municipal. Al respecto, las respuestas ofrecidas sugieren dos pautas básicas de comportamiento: en primer lugar, la gestión de los alcaldes permaneció, en buena medida, atada a la forma como sus antecesores determinaron el presupuesto del año 1988. Tal vez por ello la construcción (¿o terminación?) de instalaciones educativas vuelve a aparecer como prioritaria (40%), así como los rubros en vías de penetración (33%) y construcción de vías urbanas (26%).

GRÁFICO 6
Principal problema municipal



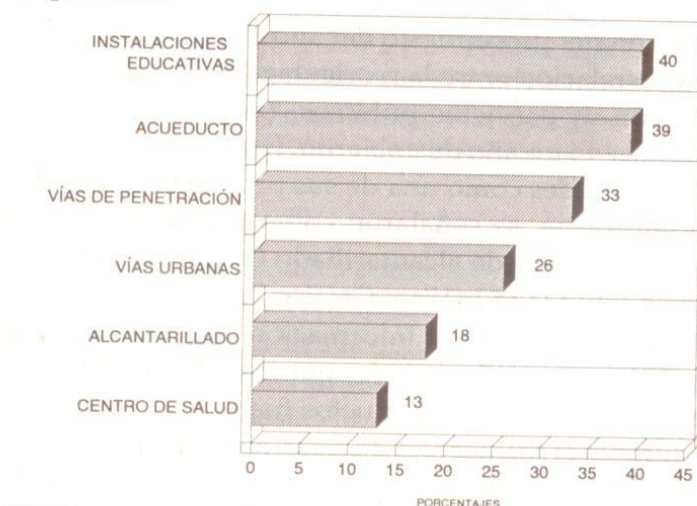
Fuente: Primera Encuesta Nacional a presidentes de concejos y alcaldes, Opinión Pública Ltda.-Fescol, Bogotá, 1989.

En segundo lugar, y no obstante la atadura de los alcaldes con la ejecución del presupuesto del año 1988, puede visualizarse una correlación entre la reorientación de los recursos y la prestación de servicios públicos. La construcción de acueductos en solo un año de gobierno, fue reivindicada por el 39% de los alcaldes como una de sus principales actividades. De igual forma, se señalaron como fundamentales la prestación de servicios de alcantarillado (18%) y la dotación de centros de salud (13%) (Véase Gráfico 7).

puede consultarse la información aparecida en la sección “La Nación” de *El Tiempo* entre el 25 de febrero y el 7 de marzo del presente año.

GRÁFICO 7

Principales actividades adelantadas durante el primer año de gobierno



Fuente: Primera Encuesta Nacional a presidentes de concejos y alcaldes, Opinión Pública Ltda.-Fescol, Bogotá, 1989.

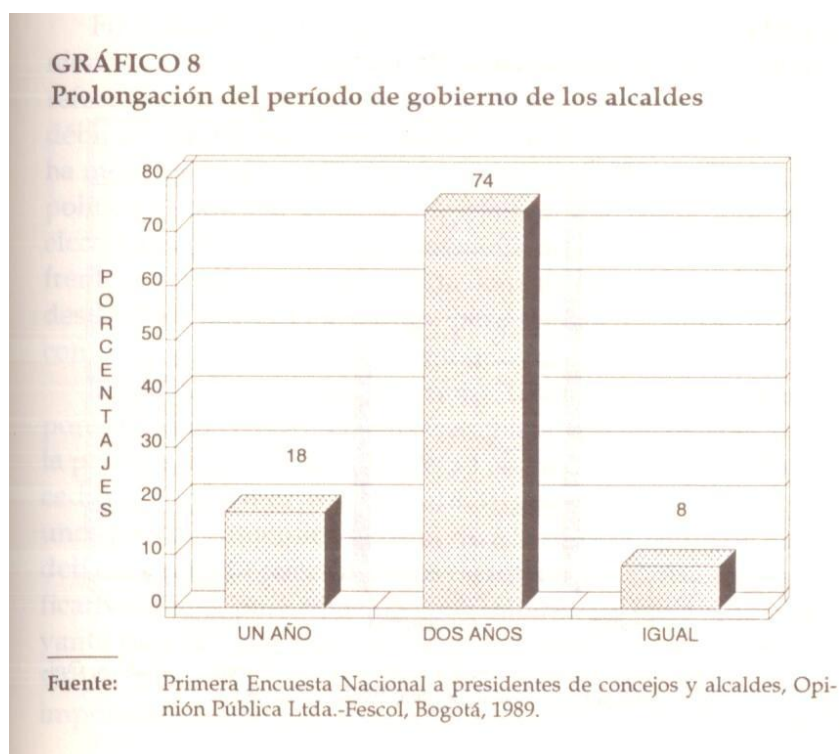
Si examinamos la anterior información de acuerdo con la filiación política, se puede apreciar que para las alcaldías liberales la construcción de acueductos fue el principal logro obtenido durante el primer año de reforma municipal (47%); mientras que para los alcaldes socialconservadores y los de los “Otros” grupos, estuvo representada por la construcción de instalaciones educativas (47 y 42% respectivamente). El desarrollo de vías de penetración apareció como el segundo logro importante para las alcaldías conservadoras (41%), lo que no ocurrió con los liberales, que colocaron en ese orden de importancia al renglón educativo (34%). Ni con los mandatarios agrupados bajo el rótulo de “Otros”, que señalaron la dotación de acueductos como su segunda actividad en importancia (29 %). Entre todas las fuerzas políticas, aunque de manera sensiblemente superior para el caso de los liberales, se consideraron realizaciones significativas la prestación de los servicios de alcantarillado y electrificación. La dotación de centros de salud adquirió un especial significado (27%) para las alcaldías que agrupan a los movimientos cívicos, la Unión Patriótica, y las coaliciones.

LAS ALCALDÍAS FRENTE A LA CONSULTA POPULAR Y LA REELECCIÓN

La valoración que hicieron los alcaldes sobre el tiempo (dos años) establecido inicialmente por la ley para ejercer el mandato, fue otro de los aspectos contemplados en esta exploración sobre el perfil de los mandatarios municipales. La brevedad del período de gobierno se identificó como un obstáculo más para el desarrollo de las políticas descentralistas en la medida en que no favoreció la planificación ni la consumación de muchos proyectos emprendidos por las respectivas administraciones. Así lo manifestó la gran mayoría de alcaldes. El 92 % de mandatarios consideró que el período de gobierno debía prolongarse, el 74% por dos años y el 18% por un año más.

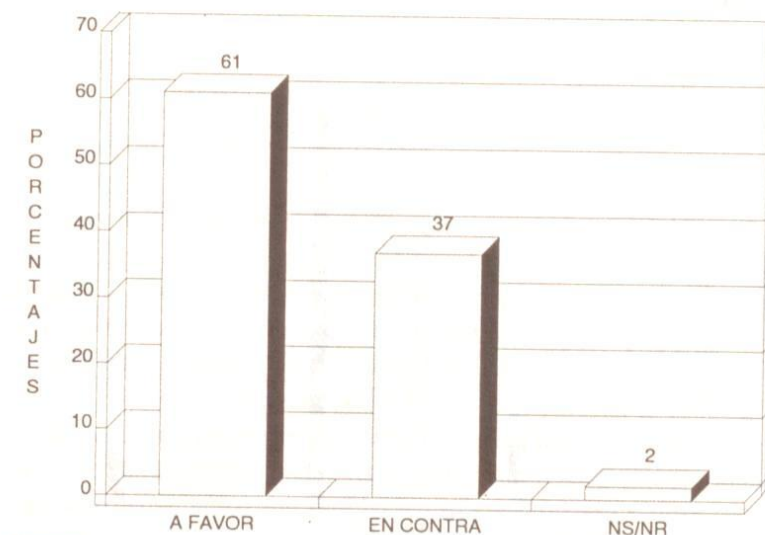
Aunque la postura en favor de la extensión del período de los alcaldes predominó en todas las regiones del país, la región Central (81 %) resultó ser la más proclive, y la Oriental la menos favorable (69%). En esta misma dirección debe destacarse que dentro de las categorías de municipios menores (84%) y de municipios básicos (72%), justamente entre las localidades que tienen mayores carencias y menores recursos fiscales se encontró el más alto porcentaje de alcaldes que estimó necesaria la extensión del mandato por dos años más.

Si analizamos este tipo de apreciaciones a la luz de la pertenencia política, se advierte que no existen diferencias entre las distintas colectividades: más del 70% de los alcaldes de todos los grupos políticos se pronunció positivamente frente a la prolongación del período de gobierno (Véase Gráfico 8).



Estrechamente relacionado con la extensión del período del mandato local se encuentra el sensible tema de la reelección. Ampliamente debatido durante el primer período de las alcaldías populares, dicho tema puso al orden del día la discusión sobre las ventajas e inconveniencias de la rotación o la permanencia en el cargo de un mismo partido. A propósito, resultó claro el marcado interés de los ejecutivos municipales para prolongar el período de gobierno por esta vía: un 61 % de ellos se manifestó en favor de la reelección, mientras que el 37% se declaró en contra de esta figura (Véase Gráfico 9). Los alcaldes liberales se perfilaron como los más claros partidarios de esta figura (67% de ellos así lo expresó), mientras que los socialconservadores demostraron una menor aceptación de ella (59% se declaró a favor).

GRÁFICO 9
Opinión sobre la reelección de alcaldes



Fuente: Primera Encuesta Nacional a presidentes de concejos y alcaldes, Opinión Pública Ltda.-Fescol, Bogotá, 1989.

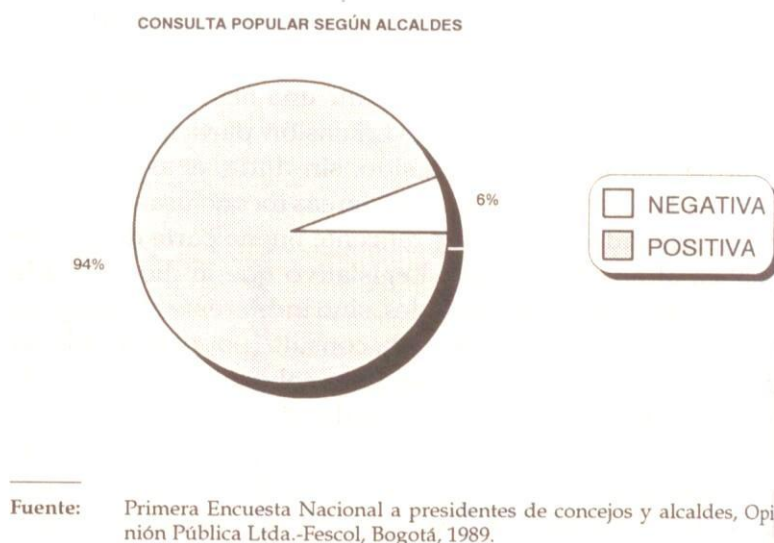
En el caso de los alcaldes pertenecientes a la categoría de “Otros”, es decir, de las fuerzas políticas que bajo distintas formas han tomado distancia con los partidos tradicionales, o han planteado una ruptura con los directorios de dichas colectividades, el no a la reelección fue evidente: el 54% se manifestó en contra de la permanencia de los alcaldes en el gobierno por dos períodos consecutivos, quizás haciendo eco de las voces que reclaman una verdadera renovación de las costumbres políticas locales. Y, muy probablemente, respondiendo a su condición de fuerzas minoritarias que pugnan por abrirse un espacio para la acción y la participación política.

Aunque en todas las regiones se registró entusiasmo por la figura reeleccionista, la región Antioqueña (74% a favor) se colocó al frente de esta propuesta, mientras que la Atlántica (55%) fue la menos afectada a ella. Finalmente, quisiéramos incluir una nota sobre las opiniones emitidas acerca de la dimensión participativa de la reforma municipal. Este ha sido, sin duda, el aspecto más débil de la reforma y una de sus tareas inconclusas. Como se ha mencionado, no sólo fue reticente buena parte de la clase política al aprobar el Acto Legislativo que le dio vida a la elección popular de los alcaldes, sino indiferente el Congreso frente a la reglamentación de la consulta popular, aprobada desde 1986 por el Legislativo, pero solamente desarrollada como ley de la República a mediados del año 1989.

Los alcaldes populares también tuvieron su cuota de responsabilidad frente a la lenta marcha de este vital aspecto de la política descentralista. Aunque en varias ciudades se procedió a conformar Juntas Administradoras Locales, y en unos pocos municipios se recurrió a la consulta popular para debatir y decidir sobre asuntos de interés local, resulta significativo que la participación comunitaria no haya sido relevante para la gran mayoría de mandatarios. A propósito, al volver sobre la pregunta acerca de las tres actividades

más importantes desarrolladas en el municipio durante el primer año de gobierno, solamente el 7% de los alcaldes de todo el país respondió que el impulso a la participación comunitaria había sido importante. De la misma forma podrían interpretarse las respuestas dadas frente a la pregunta, ¿cuál es el problema que hoy en día merece la mayor atención por parte de la administración municipal? La opinión de los alcaldes fue reveladora sobre el punto que se viene exponiendo: solamente un 1% de mandatarios consideró que la participación ciudadana era una tarea prioritaria.

GRÁFICO 10
Opinión sobre la conveniencia de la consulta popular



Llama la atención que frente a la escasa importancia que los primeros alcaldes populares le concedieron a la participación ciudadana, la figura de la consulta popular haya sido objeto de un apoyo tan significativo. En relación con todas las regiones del país, con las diversas categorías de municipios y con las diferentes fuerzas políticas, el respaldo a la consulta popular fue notable. En todos los casos, más del 90% de los alcaldes del país así lo manifestó. Solamente el 6% del total de mandatarios se expresó en contra (Véase Gráfico 10). Sobre este último punto debe destacarse que mientras ningún alcalde perteneciente a la categoría de "Otros" se pronunció en contra de los plebiscitos locales, el 7% de los socialconservadores y el 8% de los liberales consideraron negativa la norma que les confiere la posibilidad de convocar una consulta popular en su respectivo municipio.

La inconsistencia que se advierte frente a la dimensión participativa de la reforma municipal puede obedecer a muchas de las limitaciones y vacíos de índole política e institucional que se han venido señalando a lo largo del texto. No resulta de más, sin embargo, insistir en la brecha existente entre el discurso y la normatividad descentralista, y la práctica concreta frente a las nuevas instituciones. Se debe, así mismo, insistir en el carácter prioritario que cobró la solución de los problemas más apremiantes de la población respecto a tareas menos tangibles y de más largo plazo, como la

democratización de la vida local. Por su parte, la inorganicidad social y la indiferencia o apatía de las comunidades locales frente a los nuevos mecanismos de participación, pueden también explicar su débil desarrollo.

Por último, debe contemplarse —como posibilidad— el que para muchos alcaldes la consulta popular no haya sido un instrumento capaz de generar mayor participación y mayor capacidad de decisión de los ciudadanos, sino un recurso más de control social y electoral. Estimar este factor puede ofrecer nuevos elementos para descifrar ese masivo apoyo de los primeros alcaldes populares a la consulta o plebiscito municipal.

A manera de conclusión puede enunciarse que a partir del año 1988, con el tránsito de la designación a la elección popular de las primeras autoridades municipales, se iniciaron una serie de cambios referentes a su condición personal y ocupacional, así como al perfil de su gestión administrativa. Dentro de estas transformaciones se destacan el mayor arraigo en el territorio donde se ejerce el mandato; la irrupción en pueblos y ciudades de una nueva élite que simboliza un progresivo relevo generacional; la movilidad educativa de la clase política de provincia, mediante la adquisición de significativos niveles de instrucción y, en muchos casos, la presencia de gobiernos locales portadores de una relación menos subordinada y más independiente de los partidos tradicionales. Sin embargo, estas características, que pueden valorarse positivamente, no constituyen por sí mismas una garantía para la profundización y el desarrollo democrático de la reforma municipal. Por el contrario, es necesario sopesarlas en relación con otros fenómenos y confrontarlas con otros rasgos, también distintivos del ejercicio del poder municipal, que cuestionan o, por lo menos, relativizan lo alcanzado en el terreno de la estabilidad y la profesionalización del cargo.

Como los mismos alcaldes lo manifestaron, las limitaciones fiscales y los exiguos presupuestos se convirtieron en una notable limitación, impidiendo o dificultando la concreción de muchos planes y programas. También operaron como factores adversos para el eficiente desarrollo de los programas gubernamentales la falta de capacitación administrativa, la escasa coordinación entre las instancias regional y local y entre esta última y los concejos municipales, así como la lenta y enmarañada burocracia que tiene que enfrentar la gestión de los asuntos públicos.

De otra parte, la permanencia de estructuras de poder atadas al esquema bipartidista limitó la ampliación de la competencia política, reforzó la tradicional marginalidad electoral de las fuerzas de izquierda y condicionó la todavía débil presencia de los movimientos o grupos independientes de las colectividades históricas. Esto bien puede ilustrarse en el hecho de que muchos mandatarios, a pesar de representar alianzas cívicas o coaliciones multipartidistas, optaron por identificarse como voceros liberales o conservadores.

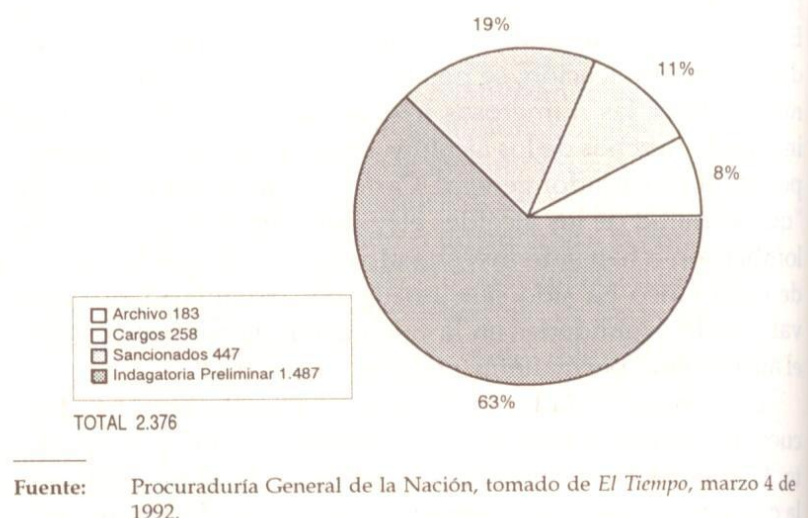
En relación con las nuevas formas de participación ciudadana, su lento desarrollo no escapa a las consideraciones precedentes. Y muestra con claridad los numerosos escollos que enfrentan los distintos actores sociales y políticos de los municipios, para otorgarle un contenido democrático a la participación que se funda en la representación, y para hacer efectiva la democracia directa que ha sido consagrada constitucionalmente. En esta misma línea de observaciones no podríamos dejar de registrar las recientes investigaciones llevadas a cabo por la Procuraduría General de la Nación, respecto al comportamiento ético y político de los mandatarios municipales. En informes difundidos

ampliamente por los diversos medios de comunicación, se pusieron en evidencia ante la opinión pública las numerosas irregularidades en las que han incurrido muchos de los alcaldes elegidos desde 1988. A propósito, el procurador general, Carlos Gustavo Arrieta, reveló “que la mitad de los alcaldes elegidos popularmente en Colombia son o han sido investigados por ese despacho, y uno de cada cinco ha sido sancionado por irregularidades que van desde ilegalidades en la celebración de contratos, hasta el ausentismo permanente en la sede del cargo”⁷.

Las irregularidades en las que se incurre con más frecuencia están relacionadas con el mal manejo del presupuesto, la contratación caprichosa o indebida de obras públicas, la compra irregular de suministros, el desvío de dineros públicos, particularmente de los provenientes del IVA o de los auxilios del Plan Nacional de Rehabilitación, el abuso de autoridad, la intervención en política y el nepotismo⁸.

Los casos denunciados se han triplicado desde que los alcaldes fueron elegidos por voto directo y popular —3.540 en menos de tres años— (Véase Gráfico 11), y en algunas regiones la situación ha llegado a tales extremos que, en casos como el de La Guajira, todos los alcaldes que fueron elegidos en 1988 hoy son objeto de investigaciones por parte de la Procuraduría. Así mismo, del total de mandatarios elegidos para el período 1990-1992 en los departamentos de Risaralda y Quindío, el 85% ha sido demandado por irregularidades y también es objeto de investigaciones⁹.

GRÁFICO 11
Procesos en investigación 1988-1991
alcaldes populares



⁷ *El Espectador*, marzo 4 de 1992, p. 1A.

⁸ *El Tiempo*, marzo 4 de 1992, página última B.

⁹ *Ibíd.*, página última B.

Aunque buena parte de los mandatarios municipales elegidos hasta hoy no han sido investigados ni sancionados, cuestión que impide formular generalizaciones, el informe de la Procuraduría no deja de ser alarmante. Ello, aun tomando en consideración las precisiones formuladas por el Ministerio Público en el sentido de que muchos de los casos denunciados no se han originado en la corrupción sino en la enorme ignorancia sobre el límite de las funciones definidas por la ley.

Con todo, la frecuencia y magnitud de las citadas irregularidades colocan en el “banquillo” a buena parte de las alcaldías populares, desdichan del efecto renovador de la reforma sobre las costumbres y prácticas políticas tradicionales y plantean, como una tarea prioritaria, el despliegue de una firme y continua labor de fiscalización por parte de los ciudadanos. Sobre este último aspecto debe subrayarse la actitud vigilante de la comunidad, cuyas quejas y demandas han permitido que, por primera vez, se realice y se concluya una investigación de tal naturaleza.

Esta suerte de “veeduría municipal”, ejercida desde las regiones más diversas del territorio y que incluso ha dado origen a protestas de la población civil contra las alcaldías —como ocurrió en los casos de Puerto Colombia (Atlántico) y Plato (Magdalena)—, acaso sea una de las formas concretas que está adoptando la participación ciudadana en Colombia y uno de los recursos colectivos puestos en marcha para hacer viable la construcción de la democracia local en el país.

Por tanto, lo que está en tela de juicio no es la institución del alcalde popular, ni los mecanismos modernizadores y potencialmente democratizadores que prevé la reforma descentralista. Lo que ha quedado en entredicho es el tipo de apropiación de la que ha sido objeto la institución vigente desde hace cuatro años, así como la orientación que se le ha dado al mandato conferido, por parte de un considerable sector de gobernantes locales.

SEGUNDA PARTE

***LA DIMENSIÓN FISCAL
Y ADMINISTRATIVA
DE LA DESCENTRALIZACIÓN***

Por: CARLOS MORENO OSPINA

Durante la administración de Belisario Betancur, el gobierno nacional adoptó un proyecto de modernización del Estado que, con criterio descentralista, pretendió dotar de una más activa vida política, administrativa y fiscal, a todas las regiones y los municipios colombianos.

Para tal fin, se expidieron normas que establecieron la participación de los ciudadanos tanto en la elección directa de los alcaldes (Acto Legislativo No. 1 de 1986) como en la solución de los problemas propios de su respectiva localidad (Ley 11 de 1986). Además, para el nivel regional, se adoptaron medidas sobre la administración departamental (Ley 03 de 1986) y sobre planificación regional (Ley 76 de 1985). Como complemento de la estrategia descentralista, se buscó el fortalecimiento de los fiscos departamentales y municipales (Ley 14 de 1983) y, posteriormente, se incrementaron las transferencias desde el gobierno central hasta el nivel municipal de la administración (Ley 12 de 1986).

Este conjunto de leyes, así como sus decretos reglamentarios y los expedidos en virtud de facultades otorgadas al Ejecutivo, fueron presentadas por el gobierno como una reforma integral, que incrementó la participación ciudadana, descentralizó la planificación y la escogencia de los alcaldes, y acrecentó los recursos financieros locales y regionales con el fin de respaldar el proceso como un todo.

La justificación de la reforma municipal descansó sobre la necesidad de mitigar, o al menos detener, el acentuado proceso de concentración de funciones y de responsabilidades, para la prestación de servicios comunitarios, en manos del nivel nacional de la administración pública. La secular tradición centralista en el país condujo efectivamente a que la nación adquiriera cada vez más funciones y absorbiera la prestación de casi todos los servicios reclamados por la población. A fin de responder a las necesidades —crecientes en magnitud y en diversidad— el nivel central del Estado adquirió características gigantescas, y creó un elevado número de instituciones nacionales destinadas a garantizar las condiciones básicas de vida que exige la ciudadanía.

Como lógica contrapartida, la centralización de los recursos públicos en las arcas del gobierno central alcanzó un grado muy elevado. En efecto, como puede observarse en el Cuadro 1, en la segunda mitad de este siglo se presentó una tendencia a la concentración de los ingresos tributarios en el nivel nacional de la administración. Aunque a partir de 1979 la tendencia se revirtió, la participación de los departamentos y municipios, en conjunto, no alcanzó a representar una quinta parte de los impuestos recaudados en el país en 1981, es decir, no fue siquiera la mitad de la que tenían en 1950. El resultado de este proceso fue el ostracismo de los niveles regionales y locales de gobierno, reiteradamente despojados de recursos y de funciones por el gobierno nacional el cual, sin embargo, jamás ha logrado alcanzar un cubrimiento aceptable en la prestación de los servicios básicos para todo el territorio nacional.

En efecto, las entidades descentralizadas de orden nacional, dotadas de cuantiosos recursos estatales para afrontar la inversión y la prestación de servicios públicos en todos y cada uno de los municipios y regiones del país, se convirtieron en verdaderos centros

de poder. Como tales, fueron objeto de los apetitos de la llamada clase política que pujó por obtener su control administrativo. A través de la utilización particular de los recursos públicos concentrada en sus feudos regionales, esa clase incrementó su botín electoral y clientelista. En este proceso terminaron siendo beneficiados con la inversión pública los municipios y los departamentos con mayor poder político, incrementándose así las desigualdades regionales y dejando prácticamente marginadas de la atención estatal a la gran mayoría de las localidades.

CUADRO 1
Participación de los niveles político-administrativos en el total de ingresos tributarios

Años	50	60	70	73	74	75	76	77	78	79	80	81
Niveles de Gobierno												
Nacional	58.40	59.80	73.70	83.44	83.75	83.35	86.41	85.45	87.63	83.81	82.20	80.47
Departamentos	23.80	19.60	11.50	9.69	9.69	10.01	8.94	10.08	7.88	9.82	10.64	11.27
Municipios	17.80	20.60	12.00	6.87	6.29	5.64	4.65	4.47	4.49	6.37	7.16	8.26
Total	100.00	100.00	97.20	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00

Fuentes: Jaime Castro, *Presentación al Código de Régimen Municipal*, Bogotá, Editorial Oveja Negra, 1986, Cuadro 1.
DANE, *El sector público colombiano 1970-1981*, Bogotá, DANE, 1984.

La administración pública de los departamentos y municipios, sin funciones ni recursos, vio reducida entonces su razón de existir a convertirse en sujeto pasivo de la contienda por las cuotas burocráticas, que los caciques regionales utilizan para el mantenimiento de su caudal electoral como otra forma adicional del clientelismo.

Frente a esta situación, la inconformidad ciudadana ante la desatención de sus necesidades básicas, en el marco global de exclusión política configurado por el bipartidismo y el Frente Nacional, fue manifestándose lenta pero progresivamente con expresiones tales como la aparición de movimientos “cívicos” locales y regionales, definidos más por el rechazo a los dirigentes políticos tradicionales que por propuestas alternativas de política estatal¹. Parte de la inconformidad también fue canalizada por los grupos guerrilleros que aprovecharon el descontento popular en grandes zonas del territorio nacional donde la presencia estatal es casi desconocida, y en las cuales logran un gran desarrollo en las décadas pasadas. O por el narcotráfico que, utilizando su gran potencial económico, pudo presentar en algunas ciudades soluciones prácticas a necesidades inmediatas de la población en aspectos de vivienda, empleo, instalaciones deportivas y otras, alcanzando simpatías que incluso se canalizaron electoralmente con relativo éxito.

¹ El diagnóstico oficial obviamente no da ninguna responsabilidad al bipartidismo ni al Frente Nacional en la crisis política, administrativa y fiscal de los municipios, sino que la caracteriza como consecuencia exclusiva del centralismo. Así se evidencia en la *Presentación de Jaime Castro al Código de régimen municipal*, Oveja Negra, Bogotá, 1986.

Estas tres formas de expresión de la inconformidad no pasaron de ser manifestaciones aisladas, aunque dan indicios de una búsqueda de opciones diferentes por parte de una población que ha soportado largo tiempo la falta de participación y de mecanismos para incidir en las decisiones políticas y administrativas que más le afectan en forma directa.

Pero el síntoma más generalizado de desavenencia ciudadana frente a esa situación continúa siendo la apatía ante los problemas políticos y administrativos de los niveles locales y regionales de gobierno, la cual se ha expresado en un persistente y abultado porcentaje de abstención electoral. Quizás el único aspecto por el cual la población colombiana comenzó a superar su actitud apática es el relacionado con la desatención estatal a sus necesidades de servicios y obras públicas. Los paros cívicos —protestas aún muy inorgánicas y coyunturales— en su gran mayoría han presentado demandas en esos campos y, conocedores de la ineficiencia y el simple papel de intermediarios de los niveles de gobierno regional y local, han enfrentado directamente al gobierno nacional buscando satisfacer sus peticiones. Por esta vía, el gobierno nacional no sólo ha concentrado funciones y recursos. También ha centralizado la definición de la mayor parte de los conflictos sociales que se presentan en el país, incluso los más locales. Para ello, en varias ocasiones ha tenido que recurrir al manejo del presupuesto nacional y destinar partidas hacia renglones no programados, agudizando las deficiencias, ya de por sí evidentes, en su responsabilidad de responder a las exigencias mínimas de la vida comunitaria.

Este último argumento fue utilizado por el presidente Alfonso López Michelsen durante su administración (1974-1978) para sustentar la propuesta de convocatoria a una pequeña Constituyente. Ésta debería ocuparse de reformar la administración de justicia y el ordenamiento político-territorial colombiano. Los documentos de base para este último aspecto fueron elaborados por la Unidad de Desarrollo Regional y Urbano del Departamento Nacional de Planeación y, en gran medida, pueden considerarse pioneros en la discusión y en las propuestas sobre el reordenamiento territorial colombiano.

Se trataba, mediante la reforma, de adecuar las estructuras municipales con el fin de disminuir los costos e incrementar la eficacia en la prestación de servicios. Para ello se reagruparían las entidades municipales eliminando varias de las existentes, y se crearían “distritos municipales”, dotados de una estructura administrativa suficientemente fuerte para responsabilizarse de la prestación de los servicios públicos locales. Con este tipo de reorganización los departamentos quedarían prácticamente sin funciones, lo que era congruente con la apreciación que el Ejecutivo tenía sobre estos entes jurídico-administrativos, a los que calificaba como unidades inútiles para efectuar gastos públicos.

En esencia, la propuesta de López, en cuanto al reordenamiento territorial, buscaba el fortalecimiento de la planeación nacional y de sus controles, así como una mayor discrecionalidad del gobierno central para el manejo del gasto público, liberándolo de las presiones de las movilizaciones y paros cívicos que obligaban a destinar recursos hacia objetivos inmediatos y no programados. Sin embargo, la propuesta no contempló mecanismo alguno de distribución de recursos estatales ni de participación de las comunidades en la gestión del Estado, lo que podía esperarse de una reforma que explícitamente se presentaba como una salida a la multiplicación de las protestas populares.

Si bien la pequeña Constituyente de López fue abortada por vicios procedimentales y por falta de respaldo político en las Cámaras, señaló el inicio de un gran debate sobre la eficiencia de la administración pública en todos los niveles, que en alto grado sería recogido diez años después por la reforma municipal del presidente Betancur. Como lo señala Fernando Rojas en su análisis sobre los criterios orientadores de las decisiones de gasto público en Colombia:

...los lineamientos del Presidente López y su equipo de gobierno sólo llegaban a configurar una autonomía fiscal aparente puesto que en el transcurso de las propuestas permanecía siempre la mano directora de los organismos nacionales de planeación. Este centralismo disfrazado de descentralización, este traslado de responsabilidades a los niveles locales mientras la nación determina qué hacer con los recursos por ella trasladados y condiciona con ello todo el funcionamiento municipal, ya estaba presente en las reformas del 68 y habrá de convertirse en columna vertebral de la Ley 12 de 1986 y medidas concordantes².

Aunque la discusión pública acerca de la descentralización quedó relegada a un segundo plano bajo la presidencia de Turbay Ayala (1978-1982), el gobierno perseveró en la línea de fortalecer los mecanismos de planeación y de buscar canales adecuados para el manejo discrecional del gasto público. Una vez invalidada por la Corte Suprema de Justicia la reforma constitucional de 1979 —la cual versaba sobre casi la totalidad de la estructura institucional del Estado colombiano— estos fueron dos aspectos fundamentales de la atención gubernamental. El primero de ellos, el fortalecimiento del sistema de planeación, se manejó durante la administración Turbay mediante el desarrollo del esquema normativo que la reglamentaba. Por su parte, la evolución y los mecanismos institucionales de decisión y ejecución del gasto público fueron objeto de un análisis detallado que concluiría con recomendaciones de reforma.

Así, con respecto a la planeación se expidió la Ley 38 de 1981 que buscaba revivir la participación del Congreso en la discusión y aprobación del Plan Nacional de Desarrollo, el cual sería el marco general para la definición del gasto público en forma coherente con las determinaciones de política económica. Se buscaba, con ello, que la acción estatal, a todos los niveles, se desarrollara con criterios de racionalidad, impuestos por la coerción de la ley³.

Por otro lado, mediante la Ley 61 de 1978, se obligó a los municipios con más de 20.000 habitantes a adoptar planes integrales de desarrollo para los cuales, mediante el Decreto 1303 de 1980, se reglamentó la naturaleza, contenido y formas de elaboración. Del mismo modo se procedió con los departamentos, estableciendo las normas para sus planes de desarrollo en el Decreto 1527 de 1981.

Empero, esta normatividad tuvo muy poca aplicación. En primer lugar, por la persistente incapacidad de los parlamentarios colombianos para colocar los intereses nacionales por

² Fernando Rojas (1987), “Corrientes doctrinarias sobre el gasto público en Colombia, 1960-1978”, en *Economía Colombiana*, Nos. 190-191, Bogotá, febrero-marzo, p. 45.

³ Fernando Rojas y otros (1988), “Tendencias reorgánicas del Estado colombiano contemporáneo”, en *Varios, ¿Hacia un nuevo orden estatal en América Latina? Democratización, modernización y actores sociopolíticos*, Buenos Aires, Clacso.

encima de sus prácticas clientelistas, lo que se evidencia en las dificultades insalvables para designar y hacer funcionar la Comisión del Plan. En segundo lugar, por la debilidad técnico-administrativa de las estructuras regionales y locales que ha hecho imposible, en la mayoría de los casos, el diseño de planes integrales de desarrollo.

Por su parte, con el fin de establecer un diagnóstico sobre la eficiencia administrativa y el gasto público en Colombia, el gobierno contrató un estudio para que realizara tal labor desde un punto de vista “técnico”. A partir de criterios económicos, el estudio⁴, comúnmente conocido como *Informe Bird-Wiesner*, consideró que la concentración de funciones y responsabilidades por parte del gobierno central condujo a la ineficiencia administrativa y a una absoluta falta de control y de efectividad del gasto público. El Informe planteó al Estado la adopción de un esquema de gasto en el cual cada nivel territorial autofinanciara las funciones que se le encargaran. El mecanismo sugerido consistió en definir un sistema de tarifas que cubriera las necesidades de recursos de cada servicio público ofrecido a la comunidad.

Mediante la adopción de este esquema, cada ente territorial debería responsabilizarse por establecer los niveles impositivos y de tarifas suficientes para el cumplimiento de sus funciones, sin recurrir a ningún otro nivel en demanda de recursos bajo el argumento de un déficit en sus finanzas. De esta forma se estaría desenredando en parte el “laberinto fiscal”, figura utilizada por el entonces jefe del Departamento Nacional de Planeación y después ministro de Hacienda, Eduardo Wiesner, para caracterizar el sistema de gasto público colombiano. Por otra parte, se avanzaría hacia la eliminación de las deseconomías propias del nivel nacional en la prestación de servicios, en la medida en que las entidades territoriales se hicieran cargo de ellos y aprovecharan su conocimiento más inmediato acerca de los costos más bajos y de las condiciones más económicas a nivel regional para su producción y distribución.

Las tarifas costeables, aquellas que garantizan el autofinanciamiento de las empresas públicas, permitirían, a su vez, hacer más próxima la relación entre la entidad prestataria y el usuario del servicio, con el fin de que ambos tuvieran conciencia de que el nivel nacional no seguiría destinando partidas para satisfacer estas necesidades de las localidades. Por lo demás, las tarifas costeables eran coherentes con los requerimientos de la banca internacional, que ya empezaba a tener gran importancia en el portafolio de prestamistas de las empresas de servicios públicos, y presionaba para que éstas salieran de su posición consuetudinaria de déficit presupuestal.

Adicionalmente el *Informe Bird-Wiesner* incursionó en propuestas sobre las relaciones entre los distintos niveles político-administrativos. Para el nivel nacional, reiteró la responsabilidad de la dirección y el control de la intervención del Estado en la economía a partir del Plan de Desarrollo. Sugirió, para el nivel departamental, una redefinición de su funcionalidad que aceptara su virtual nulidad en la prestación de servicios, y le asignara las labores de planeación, control y coordinación de las actividades socio económicas de su territorio, así como las de los municipios que lo requirieran. Para los municipios propuso su agrupación en tres categorías según el grado de desarrollo, y una relación particular de cada una de ellas con la planeación departamental. Ella iba desde la total

⁴ Misión de Finanzas Intergubernamentales (1981), *Finanzas intergubernamentales en Colombia*, Bogotá, Departamento Nacional de Planeación.

independencia hasta la orientación plena, pasando, para el caso de ciudades intermedias, por un control departamental pero con funciones significativas de los municipios en la prestación de servicios públicos.

De esta forma el *Informe Bird-Wiesner* se constituyó en el estudio pionero sobre las características específicas del gasto público en Colombia y de las relaciones intergubernamentales que, a partir de éste, se definían. Además, en la medida en que buena parte de sus recomendaciones coincidían con las planteadas por la administración inmediatamente anterior, el informe final de la Misión reforzó las propuestas realizadas por López para la convocatoria de la pequeña Constituyente.

Con estos antecedentes, Belisario Betancur asumió la Presidencia con un terreno allanado para el propósito de descentralización. En él confluyeron el consenso de los gremios —en particular de la ANDI que se había opuesto a la reforma de López—, la voluntad política de los parlamentarios que buscaban, a través de la descentralización, una mayor injerencia en el manejo de los recursos estatales, y el interés del Ejecutivo por definir canales de participación de la ciudadanía como uno de los medios para fortalecer su política de paz. Todos estaban de acuerdo. Se desenterraron los mecanismos participativos contemplados en la reforma constitucional de 1968 y que desde entonces harían permanecido sepultados. Se recogió la importancia que había sido asignada a la planeación regional durante los gobiernos de Pastrana (1970-1974) y Turbay (1978-1982). Y, obviamente, el espíritu que iluminaba la frustrada constituyente impulsada por el presidente López en 1977⁵. Pero no sólo los sectores dirigentes mostraban consenso con las reformas. En la medida en que, en términos administrativos, ella implicaba el rechazo a la concentración de poder en la capital de la república, recibía el respaldo de los intereses regionales. Además, al recoger aspiraciones tan generales y poco precisas, contaba con el apoyo de gran variedad de intereses sociales y políticos⁶.

De esta forma —paradojas de la política— Betancur le ganó las elecciones a López para, en cuanto a la política de descentralización se refiere, cristalizar parcialmente las ideas de éste apoyándose en Jaime Castro, uno de los principales promotores de la constituyente lopista. En forma simultánea el Ejecutivo también persiguió la justificación técnica, con el estudio realizado por la Comisión de Gasto Público⁷, el cual, siguiendo los lineamientos generales del *Informe Bird-Wiesner* pero con mayor énfasis en la racionalidad económica del gasto público⁸, plantea recomendaciones que se verán plasmadas en las normas dictadas por la administración Barco.

Estos aspectos configuran los rasgos generales y antecedentes inmediatos del proceso de descentralización política, administrativa y fiscal que, iniciado en la administración Betancur, ha tenido desarrollos importantes en los gobiernos posteriores, hasta quedar plasmado como aspecto nodal de la nueva Constitución colombiana.

⁵ Víctor M. Moncayo, *op. cit.*

⁶ Néstor R. Correa (1988), “La descentralización y sus normas”, en *Economía Colombiana*, No. 210, Bogotá, octubre.

⁷ Comisión de Gasto Público (1987), “Informe final de la Comisión de Gasto Público”, en *Economía Colombiana*, Separata No. 12, Bogotá, abril.

⁸ Jorge I. González (1987), “Énfasis diferentes para un mismo propósito”, en *Economía Colombiana*, Nos. 190-191, Bogotá, febrero-marzo.

Aunque los tres grandes aspectos (político, administrativo y fiscal) de la reforma municipal están relacionados estrechamente, la modernización administrativa desempeña un papel central. De hecho, únicamente con una estructura administrativa relativamente desarrollada tendrán razón de ser la participación ciudadana y el fortalecimiento de las finanzas locales.

La elección de alcaldes y de representantes de la comunidad en los organismos de participación no tiene mucho sentido si no se traduce en una relativa capacidad decisoria sobre el funcionamiento y evolución de la vida municipal, la cual sólo podrá sustentarse en la estructura administrativa de la respectiva localidad. De la misma manera, la mayor disponibilidad de recursos para asumir las funciones delegadas a los municipios por la reforma no redundará en un mejoramiento de las condiciones de vida de la población si las entidades municipales no tienen la destreza y talento suficientes para emprender, organizar y mantener las obras requeridas.

Porque, aunque sea cierto que las divisiones territoriales en un país responden a unidades espaciales que cuentan con una determinada personalidad social o cultural, que se expresa en intereses comunes, en la sociedad moderna tales características no son suficientes para sustentar criterios y políticas de descentralización. No puede hoy concebirse un proceso de reorganización territorial que no tenga en cuenta un análisis detallado de las funciones que se piensan descentralizar y de la capacidad operativa mínima con la cual debe contar la jurisdicción que recibe las responsabilidades para hacerse cargo de ellas. En esa medida, la existencia de unidades históricas o culturales debe ser la base para definir si es necesario agruparlas en un mismo distrito que sea potencialmente funcional para una prestación autónoma de los servicios básicos a la ciudadanía de la jurisdicción¹.

Sin embargo, las transformaciones de la estructura administrativa de los municipios configuran tal vez el aspecto más débil de la reforma emprendida por el Estado colombiano. Precisamente por ello las críticas más asiduas y algunas de las más radicales al proceso de descentralización están dirigidas a las incoherencias y vacíos que muestran los cambios institucionales realizados por la reforma.

La nueva normatividad administrativa proveniente del proceso de descentralización se encuentra en la Ley 11 de 1986 que, después, mediante facultades extraordinarias otorgadas al presidente por ella misma, es subsumida en el Código de Régimen Municipal, expedido con el Decreto 1333 del mismo año. En forma complementaria, con el Decreto 1222 de 1986 se expide el Código de Régimen Departamental, que incluye las nuevas disposiciones contempladas para este nivel administrativo por la Ley 03 de 1986. Finalmente, en la Ley 76 de 1985, que faculta la creación de las regiones de planificación

¹ Jordi Borja (1987), “Dimensiones teóricas, problemas y perspectivas de la descentralización del Estado”, en Jordi Borja *et al*, *Descentralización del Estado. Movimiento social y gestión local*, Santiago, Flacso.

y de los Consejos Regionales de Planificación (Corpes), que funcionarán en cada una de ellas. Esta legislación, los Decretos reglamentarios que la desarrollaron y la discusión en el seno de la Asamblea Nacional Constituyente como antesala de la expedición de la Carta Magna en 1991, configuran el cuadro normativo que expresa los alcances de la actual estrategia descentralista, con la cual se busca superar las debilidades del manejo administrativo en regiones y localidades.

REFORMA MUNICIPAL Y NUEVOS RETOS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA LOCAL

En el ámbito municipal, la reforma adopta normas para la modernización administrativa referentes a las juntas administradoras locales y la conformación de juntas o consejos directivos de las empresas de servicios públicos. También expide disposiciones con respecto a la personería, recogiendo para ella el doble carácter de veedor ciudadano y agente del Ministerio Público —además de exigir que el candidato a personero haya terminado por lo menos estudios de Derecho— y establece la posibilidad de conformación de contralorías municipales, que estaba negada desde la reforma de 1968.

Sin embargo, la reorganización administrativa de los municipios no es integral sino que presenta grandes vacíos que en alto grado van a condicionar las posibilidades de aplicación efectiva de la reforma. Los problemas más protuberantes provienen de la no inclusión de los concejos municipales dentro del proceso, y de la falta de definición precisa de las funciones del municipio².

El Concejo: un gran ausente de la reforma

Aunque el papel que la reforma atribuye a las juntas administradoras locales es, hasta cierto punto, un reconocimiento implícito de la inoperancia de los concejos municipales en Colombia, el régimen de éstos no se modifica en lo más mínimo. Las únicas atribuciones que en la actualidad los concejales cumplen a cabalidad son la expedición del presupuesto de rentas y gastos, la creación de empleos y la designación de funcionarios municipales (personeros y contralores), sin desmedro de que en esta última función primen los intereses grupistas y se elijan personas no idóneas o, lo que es común, que en dos sesiones distintas del cabildo, con participación de distintos grupos de concejales, se nombren dos personas para el mismo cargo, entabando completamente la administración municipal.

Esta inoperancia, por lo demás, no es ajena a dos situaciones más generales: la falta de concreción de las funciones del concejo municipal —que no adopta un verdadero papel fiscalizador y de control— y el hecho de compartir funciones administrativas del nivel municipal, lo que fragmenta el poder entre el cabildo y el alcalde y, por ende, la eficiencia de la gestión pública. Pero la exclusión de los concejos municipales del proceso tiene una explicación más de fondo. Todas las medidas adoptadas por la reforma aparecen, así no sea de manera explícita, bajo un contenido según el cual lo político y lo administrativo son

² Édgar González (1987), “Descentralización y crisis administrativa municipal”, en *Economía Colombia*, Nos. 197-198, Bogotá, septiembre-octubre.

fenómenos totalmente diferentes e independientes. Esto, obviamente, no es así en ninguna parte. Mucho menos en Colombia donde quizás el cimiento básico del sistema político es el progresivo desarrollo de las prácticas clientelistas que conducen a la apropiación privada de los recursos estatales y a su utilización con fines electorales. En esa medida, el control de la administración pública nacional, regional y local se convierte en objetivo primordial de los partidos, movimientos y personas que pretendan obtener o defender algún grado de poder político en Colombia.

El municipio no es ajeno a este proceso. Los concejales no están dispuestos a ceder un ápice del control del aparato administrativo municipal, a partir del cual reproducen su poder político. Aunque éste se reduce básicamente a la definición de la estructura administrativa, al nombramiento de personero y contralor y a la aprobación del presupuesto de rentas y gastos del municipio, es un poder político fundamental en las localidades ya que es a partir de estas funciones que se mantiene la dominación política.

Así, una primera gran barrera que encuentra la reforma en su propósito de modernizar la administración local es “la racionalidad política rampante en la estructura del poder local, que se traduce en el uso y el abuso de la administración municipal, sirviéndose de ella para la manutención de intereses electorales, políticos y económicos inherentes a la estructura social del municipio colombiano”³.

En los municipios pequeños de Colombia (que son la amplia mayoría) los concejales tienen, pues, una ínfima porción del poder político nacional, pero más que el suficiente para mantener el control político local. Lo ejercen y lo defienden. Con él han paralizado -y lo seguirán haciendo- la gestión de los alcaldes si no es de su aquiescencia. Por eso no aceptan ninguna transformación de la estructura administrativa, por leve que sea, si se escapa de su control. Mucho menos si ella se dirige a disminuir las funciones de los cabildos, así esto redunde en un atraso de la institucionalidad local.

Podría argüirse que los concejales constituyen el nivel más bajo de la clase política y que, por tanto, no tendrían capacidad para enfrentar una modernización administrativa impulsada por el poder central. Pero esto es relativo. El carácter restringidamente local de su dominación política y el primitivo clientelismo que practican son evidencia de su debilidad, pero a la vez constituyen su fortaleza, por ser éstas las bases fundamentales del sistema político colombiano. Esta es la razón básica de la no inclusión de los concejos municipales dentro del cuerpo integral de la reforma descentra, lista. Las corporaciones administrativas de elección popular —según define el Código de Régimen Municipal a los concejos— seguirán determinando la estructura de la administración local, las funciones de las diferentes dependencias y las escalas de remuneración y, en esa medida, según sus intereses clientelistas, podrán reforzar o bloquear la descentralización política y fiscal que pretende la reforma.

³ Édgar González, “Desarrollo institucional colombiano. Una perspectiva de administración pública”, en *Economía Colombiana*, No. 207, p. 72. Una exposición detallada de esta racionalidad, en un estudio de caso, puede verse en Francisco Leal y Andrés Dávila, *op. cit.*

Responsabilidades locales: una ambigüedad en curso

En lo que se refiere a la definición de funciones de los municipios, si bien la reforma aborda el problema, lo hace de una forma contradictoria. La Ley 11 de 1986, que define el estatuto básico de la administración local, adopta como criterio general que la competencia de los municipios estará constituida por las funciones que, como delegatarios de la nación, los departamentos o las entidades descentralizadas, les asigne la ley, de acuerdo con la categoría en que se hallen clasificados. Pero la Ley 12 de 1986, que es básicamente un estatuto fiscal, omite totalmente el carácter delegatorio y le asigna funciones idénticas a todos los municipios colombianos, sin tener en cuenta ningún tipo de categorización.

Así, mientras la Ley 11 descansa sobre el adecuado criterio de definir las funciones administrativas y fiscales de los municipios del país a partir de considerar sus diferencias en cuanto a posibilidades de recursos, historia y estructura administrativa, la Ley 12 escoge el más pragmático recurso de expedir normas para todas las localidades, sin distinción alguna. Este último tratamiento ha conducido a que las normas dictadas sean inadecuadas para la mayoría de ellas, o imposibles de aplicar, incidiendo en la profundización de sus desigualdades y de su diferente grado de acceso a los servicios estatales. De esta manera, el intento de definición de funciones para los municipios ilustra una de las incoherencias de la reforma. Evidencia, de un lado, la búsqueda de una nueva relación Estado-municipio, o más precisamente nación-municipio, en la cual este último adquiere más responsabilidades y funciones. Por otra parte, como ya se ha insinuado, refleja la timidez de las transformaciones administrativas ante la posibilidad de alterar la estructura y la dominación política en las localidades.

La bipolaridad nación-municipio que guía la reforma se expone con toda claridad por la Ley 12 que, en su artículo 7º determina las nuevas funciones que estarán a cargo de todos los municipios colombianos. Complementariamente, el Decreto 77 de 1987, o estatuto de la descentralización —expedido por la administración Barco—, dispone las modificaciones de las entidades nacionales que venían siendo responsables de los servicios delegados, estableciendo la liquidación de algunas y la disminución de atribuciones de otras.

Los precedentes de estas normas se encuentran en la filosofía y las recomendaciones sugeridas por la Comisión del Gasto Público. Según ella, la crisis fiscal del Estado colombiano proviene del proceso mediante el cual el nivel central de la administración pública se ha arrogado funciones que son de exclusiva responsabilidad local y, además, del hecho de que el sector público es ineficiente, en términos comparativos, frente al sector privado. La receta es obvia: descentralización de responsabilidades y disminución de la injerencia estatal en la prestación de servicios. Todo ello con el fin de incrementar la eficiencia económica en general, y la del sector público en particular⁴.

Es evidente que estas recomendaciones hacen parte del recetario neoliberal. Su énfasis en las fuerzas del mercado y en la competencia como determinantes de la racionalidad económica conduce a desdeñar la influencia sobre ella de factores extraeconómicos y, por ende, la intervención del Estado en los procesos de acumulación.

⁴ Véase Comisión del Gasto Público, *Informe final*, op. cit.

En parte esto explica el “olvido”, por parte de la Comisión, del papel que en el Estado capitalista cumple el gasto público como garante parcial de la reproducción de la fuerza de trabajo y como legitimador de unas determinadas condiciones de dominación política, social y económica⁵. Así mismo, el diagnóstico de ineficiencia del sector público, en el ámbito de la economía, excluye la consideración de las particularidades de éste, que devienen del tipo de bienes y servicios que ofrece, de su carácter casi siempre monopólico, de las dificultades para evaluar las opiniones de los eventuales demandantes o beneficiarios, y de otras como la relación coste-beneficio⁶.

Aunque todos estos aspectos son de capital importancia en la evaluación del sector público de la economía, para efectos del análisis de las medidas descentralistas interesa resaltar una de las características: la que se refiere a la toma de decisiones y al control social que se ejerce sobre las entidades oficiales. En general, las decisiones del sector público son fruto del juego político; resultan de negociaciones y acuerdos entre varias partes con criterios e intereses divergentes y, por tanto, son decisiones que se adoptan con relativa lentitud. Por su parte, el control social sobre ellas es indirecto y casi siempre parcializado:

La empresa privada responde al mercado, es decir el control social se ejerce en la arena del mercado, bajo la influencia directa de las preferencias y posibilidades de los consumidores. La empresa pública no logra desligarse del control social ejercido a través de las instituciones democráticas, mejor representado por el ambiente resultante de los intereses de los administradores y de los grupos que ostentan el poder político. Sin necesidad de mayores precisiones, el control social que ejercen los administradores y políticos necesariamente será menos flexible, y estará más ajustado a las necesidades de los grupos en el poder y responderá más al conjunto de conquistas acumuladas históricamente, y a la cultura institucional que se ha ido derivando del pasado, que a una verdadera vocación de servicio de la empresa pública⁷

Estas consideraciones dejan ver que la comparación, en términos de eficiencia, de las empresas del sector público frente a las del sector privado es una evaluación bastante compleja que involucra muchas más variables que las simplemente contables. Más aún, que la eficiencia de las entidades y empresas públicas debe medirse a partir de criterios que contemplan las necesidades y los intereses sociales y políticos existentes en una comunidad. Por ello, las transformaciones formuladas en el Decreto 77 de 1987 para entidades del nivel nacional parecen responder más a las disposiciones ya adoptadas por la Ley 12 que a una evaluación de la eficiencia, entendida en términos amplios, de su gestión. En efecto, aunque siguen algunas de las recomendaciones de la Comisión del Gasto Público, el análisis que ésta realizó sólo se concentró en los aspectos institucionales y en el desempeño financiero de cada una, es decir, en un examen parcial de la eficiencia de tales instituciones que no permitía ni sustentaba disposiciones concluyentes.

⁵ Aunque están centrados en el análisis de estas relaciones en los países del capitalismo avanzado, pueden encontrarse sugerentes ideas para la interpretación del rol económico del Estado en estos países en los trabajos de James O'Connor (1982), *La crisis fiscal del Estado*, Madrid, Editorial Península, e Ian Gough (1982), *La economía política del estado del bienestar*, Madrid, Editorial H. Blume.

⁶ Jorge H. Cárdenas S. (1988), “El sector público, ¿comparable con el sector privado?”, en *Economía Colombiana*, julio.

⁷ *Ibíd.*, pp. 30 y 31.

Pero, aparte de la manera casuística como se definieron los cambios administrativos de las entidades nacionales, el hecho es que la decisión de municipalizar sus responsabilidades fue tomada desde un año antes, cuando se expidió la Ley 12. Ésta, en su artículo 7º, delegó a los municipios las siguientes actividades hacia las cuales, exclusivamente, pueden destinarse los recursos transferidos:

- *Construcción, ampliación y mantenimiento de acueductos y alcantarillados, jagüeyes, pozos, letrinas, plantas de tratamiento y redes.*
- *Construcción, pavimentación y remodelación de calles. Construcción y conservación de carreteras veredales, caminos vecinales, puentes y puertos fluviales.*
- *Construcción y conservación de centrales de transporte. Construcción, mantenimiento de la planta física y dotación de los planteles educativos oficiales de primaria y secundaria.*
- *Construcción, mantenimiento de la planta física y dotación de puestos de salud y ancianatos.*
- *Casas de cultura.*
- *Construcción, remodelación y mantenimiento de plazas de mercado y plazas de ferias.*
- *Tratamiento y disposición final de basuras.*
- *Extensión de la red de electrificación en zonas urbanas y rurales.*
- *Construcción, remodelación y mantenimiento de campos e instalaciones deportivas y parques.*
- *Programas de reforestación vinculados a la defensa de cuencas y hoyas hidrográficas.*

Además, las transferencias definidas por la misma ley pueden ser utilizadas para el pago de la deuda pública interna o externa que se haya contraído para financiar gastos de inversión, y para otros rubros previamente autorizados por el Departamento Nacional de Planeación. Evidentemente, la delegación de un número tan grande de responsabilidades, todas ellas muy importantes para la vida comunitaria, y de las cuales sólo en muy pocos municipios se había tenido alguna experiencia, implicaba una enorme movilización de esfuerzos tendientes a adecuar y modernizar las administraciones locales.

Sin embargo, ni la Ley 12, ni el Decreto 77 de 1987, ni tampoco la Ley 11 de 1986 que dictó el estatuto básico de la administración municipal, se ocupan de este problema. En general, en toda la normatividad expedida por la reforma municipal no hay ninguna referencia explícita ni disposiciones especiales que determinen la forma en que los municipios van a hacerse cargo y a responder por las funciones asignadas. Únicamente se encuentra lo referente a la financiación de tales responsabilidades, pero no hay nada sobre la capacidad administrativa, técnica y logística que requieren las localidades para utilizar eficientemente esos recursos.

De hecho, la administración en el contexto local involucra actividades de definición de objetivos, políticas, estrategias y procedimientos tendientes a impulsar y controlar los procesos de desarrollo económico (urbano y rural), social e institucional. Cada uno de

estos procesos requiere la formulación de un plan que establezca metas, instrumentos y acciones por realizar. El conjunto de estos aspectos que configuran la planeación municipal debería quedar plasmado en un Plan Integral de Desarrollo. Sin embargo, la generalidad de los municipios colombianos, por insuficiencia de recursos destinables y realmente destinados para tales fines, no cuenta con la capacidad técnica necesaria para la elaboración de los planes integrales de desarrollo. En el mejor de los casos, algunas localidades han contratado su diseño a consultores externos.

Delegación de funciones versus capacidad de gestión

La reforma no tuvo en cuenta para nada las limitaciones que esta situación plantea. Las exigencias que la delegación de funciones impone a los municipios son de una considerable magnitud, dada su actual estructura técnico-administrativa. El Decreto 77 de 1987 indica precisamente cuáles responsabilidades recaen bajo la jurisdicción del municipio en cuanto a planeación, ejecución y financiación, así como aquellas en las cuales algunas entidades nacionales concurrirán en términos de coordinación técnica y/o cofinanciación⁸. Es claro que con la delegación de estas funciones, el gobierno adoptó el criterio de la Ley 12 de tratar por igual a todos los municipios del país y desechó la necesidad de categorizarlos propuesta por la Ley 11. Teniendo en cuenta las exigencias de adecuación institucional que cada una de las funciones plantea a los municipios, ellas pueden clasificarse en grupos que implican diversos grados de complejidad de la estructura administrativa de las localidades, así:

1. Algunas de estas funciones delegadas, evidentemente podrían ser adoptadas por los municipios a partir de modificaciones relativamente menores de su estructura administrativa y/o financiera, aprovechando la experiencia que en alguna medida han tenido en su implementación. Tal es el caso de la construcción y mantenimiento de las vías del casco urbano, la construcción de campos deportivos y parques, así como de mataderos y plazas de mercado, y aun la construcción, mantenimiento y dotación de escuelas y colegios.

2. En cambio, otras responsabilidades delegadas implicarían, para su efectivo cumplimiento, transformaciones profundas de las estructuras administrativas y un incremento enorme de los recursos financieros municipales. Entre ellas se encuentra la construcción, dotación y mantenimiento de los puestos de salud, que requieren personal técnico especializado en construcción de edificaciones idóneas para dicha actividad. Aunque en esta labor se seguirá contando con la asesoría técnica del Fondo Nacional Hospitalario, las actividades de dotación y mantenimiento del equipo e instrumental médico deben ser asumidas también por conocedores del mercado de estos bienes y servicios, amén del personal administrativo y los ingentes recursos que demanda un adecuado equipamiento para la prestación del servicio de salud.

No obstante, debe señalarse que este primordial servicio ha sido objeto de gran atención en los desarrollos legales del proceso de descentralización. En efecto, a través de la Ley 10 de 1990 y de los decretos que la reglamentan, el sistema nacional de salud se reorganizó asignando claras competencias a los distintos órdenes territoriales. El municipio se responsabiliza de asegurar la administración de la atención básica primaria, para lo cual se revisa la distribución del situado fiscal posibilitando la creación de fondos locales y, además, se promueve la participación comunitaria en la organización de la prestación del servicio.

⁸ Luis J. Vásquez (1988), *El municipio como empresa de autogestión*, Bogotá, PNUD-DNP.

También son cuantiosos los recursos financieros que se necesitan para construir, dotar y mantener los sistemas de acueducto y alcantarillado y para distribuir el fluido de energía eléctrica en los niveles urbano y rural. Pero, aún más importante es la exigencia de adecuación técnico-administrativa. La prestación de los servicios públicos domiciliarios ha adquirido, con el tiempo, grados crecientes de complejidad. En el caso de acueductos y alcantarillados, debido a la escasez de fuentes adecuadas para suministrar agua y a la necesidad cada vez mayor de tener en cuenta la preservación del medio ambiente. En el de la energía porque se precisa comprender los sistemas de generación y la estructura institucional del sector y su adecuación para distribuirla en los hogares. Estas razones justifican los requerimientos de personal calificado para realizar las labores operativas de estos servicios. Por si fuera poco, adicionalmente la estructura administrativa debe estar preparada para garantizar la autofinanciación a través de una actualización periódica del nivel y de la estructura de tarifas, presentando propuestas a la Junta Nacional de Tarifas para su aprobación. Por lo demás, en este punto es clara otra contradicción flagrante de la reforma. La delegación a los municipios de la administración y operación de los servicios públicos domiciliarios mediante una estrategia de autofinanciamiento de las empresas evidentemente choca con el poder de decisión sobre la determinación de las tarifas, el cual permanece en manos del Departamento Nacional de Planeación. La fijación autónoma de planes y programas de expansión, que se deben expresar en las proyecciones presupuestales, fácilmente pueden quedar en entredicho por una decisión administrativa del nivel central del Estado. Los esfuerzos para adecuar las administraciones locales a estas nuevas funciones deberían haberse considerado en la reforma; más, si se tiene en cuenta que la gran mayoría de las protestas y paros cívicos locales y regionales han surgido como respuesta ante la mala calidad y/o las tarifas de los servicios públicos.

3. Un tercer grupo de funciones se refiere a las actividades de apoyo al desarrollo rural, labor importantísima para la gran mayoría de municipios colombianos, en los cuales predominan aún las relaciones sociales y económicas que giran alrededor de la producción agropecuaria. Ellas tienen que ver con la asistencia técnica agropecuaria y con la construcción y mantenimiento de los caminos y puentes veredales. Las transformaciones que debe introducir la estructura municipal se refieren a la creación de Unidades de Asistencia Técnica Agropecuaria, que difundan las innovaciones tecnológicas entre las personas dedicadas a estas actividades, y al fortalecimiento de la Oficina Técnica encargada de la contratación de obras civiles, que permitan una adecuada circulación de productos y personas entre los espacios rurales y urbanos. Adicionalmente, la planeación municipal debe considerar estos renglones dentro de los planes de inversión. Porque es sobre la base de estos últimos que los municipios podrán discutir términos y partidas de cofinanciación nacional del Fondo para el Desarrollo Rural Integrado —DRI— y del Fondo Nacional de Caminos Vecinales. Para esta última tarea la fortaleza técnico-administrativa es imprescindible y, a partir de ella, el desarrollo de capacidades de negociación política y financiera con el fin de concertar con tales entidades su concurrencia para la prestación de servicios.

Pertinencia de la categorización municipal

De esta forma queda expuesta una de las contradicciones del proceso de descentralización. La delegación de importantes funciones a los municipios, sin impulsar simultáneamente un fortalecimiento de su capacidad de gestión, lleva implícita una total confianza en que su estructura administrativa actual es suficiente para asumir las nuevas responsabilidades. Pero esa confianza es absolutamente incongruente con Un diagnóstico que señalaba fehacientemente el atraso y las debilidades organizativa, institucional y económica del nivel local de la administración pública.

Por lo demás, la confianza en los municipios para desarrollar las medidas descentralistas se otorga mediante la reforma a todos por igual, sin ningún tipo de distinciones. Esto es totalmente inexplicable en Colombia, donde las desigualdades y desequilibrios en el desarrollo económico y social han conducido a que sea un lugar común hablar de éste como un país de regiones. Y si esto es así para regiones y departamentos, la situación es mucho más aguda en el ámbito municipal.

Los municipios colombianos se ubican en toda una gama de situaciones que van desde aquellos que han logrado un desarrollo más o menos armónico y sostenido, hasta los que están en franco deterioro en cuanto a las condiciones y posibilidades de progreso. En esa medida, las estructuras administrativas de unos y otros son bastante diferentes y, por ende, también las transformaciones requeridas para el cumplimiento de las nuevas responsabilidades.

Un requisito previo para lograr la modernización administrativa incluida en la normatividad de la reforma municipal era, pues, la categorización de los municipios del país, con el fin de aplicar medidas diferenciales a cada grupo, según las necesidades de la reforma. Más aún cuando esta metodología era sugerida por la anterior Constitución, que en su artículo 198 decía: “La Ley podrá establecer diversas categorías de municipios de acuerdo con su población, recursos fiscales e importancia económica y señalar distinto régimen para su administración”.

Es claro que los criterios para la categorización definidos por la Constitución no eran suficientes para establecer las especificidades de los municipios o de grupos de ellos, puesto que omitían las condiciones de salud, educación, vivienda, servicios y otros indicadores sociales que requieren ser evaluados en la clasificación de estas localidades. Pero ni siquiera ellos fueron adoptados por la legislación sobre funciones de los municipios; mucho menos los intentos de categorización municipal desarrollados por instituciones de investigación o, incluso, por entidades oficiales⁹.

En un proceso de reforma dirigido en gran medida a mejorar la eficiencia del sector público la ausencia de un esquema de categorización de los municipios como mecanismo para definir las transformaciones que deben introducirse a la organización administrativa de cada clase de localidades, sigue siendo un protuberante vacío. Porque no son iguales las mutaciones que necesitan las grandes urbes como Bogotá, Medellín y Cali que las que precisan ciudades intermedias, o las que requieren los pequeños poblados colombianos que están sufriendo un acelerado y persistente deterioro que, desde el exclusivo punto de vista de la eficiencia, hace dudar incluso de la racionalidad de su existencia como municipios.

De hecho, cerca de la mitad de los municipios colombianos no tendrán jamás la posibilidad técnica y administrativa de asumir las funciones delegadas. Pero también es evidente que existen factores como su papel en los procesos económicos y sociales regionales y nacionales y como intereses político-electorales que garantizan su permanencia como entidades territoriales.

⁹ Departamento Nacional de Planeación (1986), “Síntesis de los estudios sobre jerarquización y categorización de municipios”, en *Economía Colombiana*, Separata No. 9, Bogotá, junio.

Para ellos, sobre todo, es imperativo contar con serios estudios que, a partir de sus verdaderas potencialidades de recursos, determinen las funciones que viablemente pueden desempeñar y las que requieren ser cubiertas por otros niveles de la administración pública para que sus habitantes accedan a las condiciones mínimas para su vida en sociedad¹⁰. Una vez definidas las transformaciones a introducir en la estructura administrativa de cada nivel de la categorización de los municipios será posible, además, definir el lapso durante el cual se diferirá la aplicación total de la reforma, es decir, el tiempo que necesita cada categoría municipal para acceder a la descentralización, y el tipo de apoyo y asesoría que requiere para ello. Y es aquí donde nace la importancia de los departamentos y de la planeación.

El municipio en la Constitución de 1991

Específicamente en lo que se refiere a la administración municipal, la nueva Constitución de la República de Colombia avanzó en algunos aspectos puntuales. Entre ellos, los más importantes son, sin duda, la determinación de prolongar a tres años el período de elección de los alcaldes, concejos municipales y juntas administradoras locales y la de hacer coincidir su posesión con el inicio del año fiscal. Esta disposición, obviamente, puede contribuir a facilitar que los elegidos en tales cargos cuenten con el lapso prudencial para ejecutar los proyectos que hagan posible un desarrollo económico y social de los ciudadanos que les dieron respaldo en las urnas. Por lo demás, es congruente con la responsabilidad que asumen de adelantar los programas con los cuales se comprometen en las campañas electorales, y que se convierten en el patrón de medida para su continuidad en el ejercicio del poder o de la eventual revocatoria del mandato.

Por otro lado, se asigna a los concejos municipales la función de definir los usos del suelo en sus municipios y de velar por la preservación del medio ambiente, aspectos éstos cada vez más relevantes en la definición de los procesos de desarrollo que propendan efectivamente por el mejoramiento de la calidad de vida, concepto que abarca la relación del ser humano con la naturaleza.

Pero, más que de los aspectos específicos de la administración municipal, la nueva Carta Magna se preocupa por la descentralización como un proceso que incide en todos los niveles político-administrativos del país y los integra. Por ello, es frecuente en su texto mencionar el ordenamiento territorial y su incidencia en la gestión pública. A tal efecto, el inciso segundo del artículo 288 reza: “Las competencias atribuidas a los diferentes niveles territoriales serán ejercidas conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad en los términos que establezca la ley”. Así mismo, el artículo primero reconoce a Colombia como república descentralizada en la cual las entidades territoriales gozan de autonomía.

De esta manera la Ley de Leyes recoge la importancia que la gran mayoría de las fuerzas sociales ha asignado al proceso de descentralización en Colombia, y que se reflejó en las discusiones y debates de la Asamblea Nacional Constituyente. La trascendencia del hecho radica en que coloca la descentralización en un ambiente mucho más propicio

¹⁰ Héctor L. Moncayo (1991), “Una propuesta de categorización municipal”, en Fescol-FAUS, *Descentralización y Estado moderno*, Bogotá, Fescol.

para su desenvolvimiento: el de la búsqueda de unas relaciones diáfanas entre los diferentes niveles de gestión del Estado. El ajuste a este proceso, que en lo fundamental se emprendió dentro de un esquema que producía confrontación entre niveles político-administrativos, permite que la descentralización se perciba ahora como un proceso integral que compete a todas las entidades territoriales. En él, éstas deben definir sus espacios de autonomía, sus ámbitos de responsabilidad y su esquema de interrelación.

La nueva Constitución señala, pues, los criterios generales que deben caracterizar la descentralización en nuestro país. Su desarrollo legal y normativo queda en manos de la Comisión de Ordenamiento Territorial y del Congreso. Es deber de toda la ciudadanía velar por que estas dos instancias definan la ley marco para el desarrollo territorial, con la cual los conceptos de autonomía, coordinación, concurrencia y subsidiariedad salgan del terreno puramente retórico para convertirse en principios que animen y den transparencia al proceso colombiano de descentralización.

EL NUEVO DEPARTAMENTO: BISAGRA DE LA DESCENTRALIZACIÓN

La Ley 03 de 1986, mediante la cual se expidieron normas sobre la administración departamental, asignaba a los departamentos las funciones de:

- Participar en la elaboración de los planes y programas nacionales de desarrollo económico y social y de obras públicas y coordinar su ejecución. Cumplir funciones y prestar servicios nacionales, o coordinar su cumplimiento y prestación, en las condiciones que prevean las delegaciones que reciban y los contratos o convenios que para el efecto se celebren.
- Promover y ejecutar, en cumplimiento de los respectivos planes y programas nacionales y departamentales, actividades económicas que interesen a su desarrollo y contribuyan al bienestar de sus habitantes.
- Prestar asistencia administrativa, técnica y financiera a los municipios, promover su desarrollo y ejercer sobre ellos la tutela que las leyes señalen.
- Colaborar con las autoridades competentes en la ejecución de las tareas necesarias para la conservación del medio ambiente y disponer lo que requiera la adecuada preservación de los recursos naturales.
- Cumplir las demás funciones administrativas y prestar los servicios que le señalen la Constitución y las leyes.

Estas responsabilidades tendían a consolidar en los departamentos la función de coordinadores e intermediarios entre la planeación nacional y la local, y a asignarles un papel de control sobre los planes y programas que adelantan los municipios. A diferencia de lo acontecido en el caso de los municipios, la definición de las funciones departamentales dentro del proceso de descentralización era relativamente clara. Pero, al igual que en aquellos, su adopción y realización dentro de la reorganización administrativa estaba en manos de sus respectivas corporaciones administrativas de elección popular, es decir, de las asambleas departamentales.

Esta normatividad, desarrollada durante la década anterior y subsumida en el Código de Régimen Departamental, creaba serios problemas al proceso de descentralización.

Nuevamente aparece la pretensión de modernizar las estructuras administrativas, a fin de incrementar la eficiencia del sector público, sin tener presente los múltiples condicionamientos que sobre ellas impone el sistema político colombiano, en particular el clientelismo. Y si en los municipios esta circunstancia pesa de manera importante, en los departamentos se multiplica. A pesar de la exagerada expansión de las instancias departamentales, tanto de las centralizadas como de las descentralizadas, la gestión de estas divisiones político-administrativas del país deja mucho que desear. El crecimiento de la burocracia departamental obedece más a los intereses clientelistas de los diputados que a verdaderas necesidades derivadas de la prestación de servicios a la comunidad. A tal punto se ha reconocido esta situación que en los debates sobre el régimen de las distintas divisiones administrativas del país han sido frecuentes las propuestas de supresión de los departamentos o, al menos, de las asambleas¹¹. En gran medida esa era la filosofía que guiaba la Constituyente lopista: la disminución al mínimo de las funciones y las entidades departamentales —incluyendo la asamblea— y el fortalecimiento de su papel de coordinación y asesoría técnico-económica.

En este último sentido podría decirse que la Ley 03 se coloca dentro de las propuestas de López, aunque no adopta transformaciones radicales como las que proponían sus partidarios, con las cuales los departamentos quedarían

como entidades administrativas simplificadas, que no reproducen en Secretarías, Institutos y empresas la compleja superestructura de la Nación. Su organización tiene que ser sencilla. Estar hecha para el cumplimiento de las funciones de concepción, de programación, de suministro de asistencia técnica, de tutela. En ningún caso, para la prestación directa de servicios al público ni para la ejecución de obras, tareas que estarían a cargo de la Nación y de los Municipios según su naturaleza y entidad de cada una de ellas.

Ello implica que su planta de personal, su nómina debe ser reducida. Eso sí, altamente competente y calificada, Será una especie de “estado mayor” administrativo¹².

Bajo este esquema, aparecía ya la bipolaridad nación-municipio. Los municipios se encargarían de las funciones y los servicios demandados en su jurisdicción y la nación de las labores de coordinación y de prestación de los servicios que desbordaran los límites de los municipios o de sus asociaciones, garantizando de esta forma la eficiencia de la gestión pública.

Pero una estructura de este tipo tiene, entre otros, dos prerrequisitos básicos, ninguno de los cuales aparece en la sociedad colombiana: una capacidad administrativa de los municipios relativamente amplia y un sistema político al cual se adecuara tal modelo de gestión. La inconveniencia de éste para las prácticas clientelistas y la intermediación del bipartidismo entre el Estado y la sociedad le fue recordada a López por sus compañeros de clase política, haciéndolo retroceder y defender públicamente la existencia de los departamentos.

¹¹ Jaime Vidal Perdomo (1981), *¿Descentralización? ¿Regionalización? ¿Federalismo?*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia.

¹² Jaime Castro (1984), *La democracia local*, Bogotá, Oveja Negra, pp. 58 y 59

Es cierto que a veces la historia se repite, pero esta vez quienes diseñaron la reforma descentralista aprendieron su lección. Emprendieron el proceso con el fin de incrementar la eficiencia del sector público cuidándose de no afectar los mecanismos mediante los cuales los partidos y el Estado han conservado su dominación: las prácticas y los métodos clientelistas. Con ello aseguraron el paso de la reforma en el Congreso, pero a costa de echar por la borda y desbaratar el criterio de eficiencia que inspiraba el proyecto descentralista.

Los departamentos quedan pues, parodiando el adagio, con el pecado y con el género. Al lado de Un fortalecimiento de la planeación departamental —dirigido a garantizar una mayor eficiencia y coordinación de la gestión estatal en los diferentes niveles de gobierno y a coordinar el cumplimiento de los planes nacionales en todo el territorio—, subsiste la tradicional estructura administrativa de los departamentos, con sus vicios de ineficiencia, burocratización y clientelismo.

Además, es un hecho que a partir de la reforma, de ser consideradas de segundo orden en cuanto a importancia política, las entidades de planeación departamental, ahora con funciones de tutoría y vigilancia sobre la inversión pública y los planes de desarrollo municipales y como enlaces y delegatarias de la planeación central, adquirieron tal importancia que su jefatura empieza a ser objeto de la codicia de los caciques regionales.

En efecto, el jefe de planeación departamental queda dotado del poder suficiente para apoyar o entrabar la aplicación de la descentralización fiscal en los municipios con menos de cien mil habitantes y, por esa vía, controlar la gestión de los alcaldes recién electos. En cierta forma absorbe parte del poder que anteriormente tenían los secretarios de gobierno, el cual consistía en el nombramiento y remoción de los alcaldes municipales. Ahora dichos funcionarios quedan básicamente con la responsabilidad de controlar el orden público regional, actividad que evidentemente no reporta muchos votos, por lo que han perdido su estatus de buena cuota política.

En síntesis, a partir de la Ley 03 de 1986, el departamento, que teóricamente debía ser el nivel político-administrativo que saldría golpeado en el esquema nación-municipio, paradójicamente terminó siendo favorecido. No perdió ninguna de sus atribuciones y en cambio sí definió más claramente su rol en la planeación, coordinación y control de los procesos de desarrollo económico y social. Y la paradoja es aún más grande si se considera que el incipiente desarrollo de la reforma ha hecho patente la necesidad de fortalecer aún más las instancias intermedias para garantizar la aplicación de las medidas tomadas.

La función de apoyo a los municipios

La debilidad administrativa de los municipios se ha manifestado en forma protuberante a medida que evolucionan las medidas reformistas. Así, por ejemplo, al vencimiento de los plazos fijados para la presentación de los planes de inversión municipales —requisito para acceder a las transferencias de recursos—, los resultados, según lo reconoce el Departamento Nacional de Planeación, son poco satisfactorios¹³.

¹³ Departamento Nacional de Planeación (1988), “Papel del gobierno central en el proceso de descentralización”, en *Revista de Planeación y Desarrollo*, Vol. XX, Nos. 1 y 2, enero-julio.

De esta situación, que ha generalizado la desconfianza en la capacidad de las localidades, han surgido dos tipos de reacciones: una, claramente centralista, que propone la creación de entes nacionales que coordinen, diseñen y asesoren las funciones que han sido delegadas a los municipios. La otra, de un centralismo atenuado, reivindica el papel de las entidades departamentales encargadas de la planeación del desarrollo y de la programación y diseño de proyectos. Con esta última óptica se critica la tendencia a revertir el proceso y a concentrar nuevamente funciones en el nivel central de la administración y se relevan la experiencia y el mayor conocimiento y proximidad que tendrían las instancias intermedias, lo que les facilitaría cumplir de mejor manera una función de asesoría y coordinación. Pero, al lado de estas ventajas comparativas de los organismos departamentales, se reconoce su debilidad institucional en lo que se refiere a la cantidad y calidad del personal adscrito a ellos y al control y manejo que les impone el clientelismo.

Por estas razones, el fortalecimiento técnico-administrativo de entidades como los Institutos de Desarrollo, que en algunos departamentos, como Antioquia y Valle, han cumplido una importante labor en el apoyo al desarrollo municipal, es reclamado insistentemente¹⁴. El problema se reduce a que la complementariedad que debe establecerse entre los distintos niveles de la administración pública permita que los criterios del nivel central se hagan presentes en los demás, sin afectar los procesos de afianzamiento de lo local y lo regional. Es decir, que las políticas nacionales se configuren teniendo en cuenta la percepción de las instancias regionales y locales sobre sus objetivos e instrumentos. Para que tales procesos avancen es muy importante, entonces, el fortalecimiento técnico-administrativo de las entidades de planeación, de fomento, de desarrollo y de crédito que, en los departamentos, impulsan el desarrollo municipal.

Se trata, pues, de atenuar los efectos negativos que para la reforma ha constituido el menosprecio que se tuvo de la evaluación del desarrollo institucional del sector público, uno de los cuales fue:

El olvido del papel esencial de los departamentos en cuanto a nivel bisagra entre la Nación y los municipios. Los desarrollos fácticos de las normas de descentralización han tenido que rescatar el papel de los departamentos, ya sea en lo tocante con los servicios de salud, agua potable y alcantarillado, en los proyectos de creación de un ente rector del crédito a los municipios, en el ordenamiento de bancos de proyectos o en el rediseño institucional del aparato estatal en las regiones. Pero resta aún por definir, por vía general, la inserción del departamento en el proceso de la descentralización y trabajar más sobre el aparato administrativo mínimo de que deben estar dotados para cumplir con el papel que les sea asignado¹⁵.

El aparato administrativo mínimo que se debe alcanzar, y al que se refiere la cita anterior, es un indicativo de las desigualdades que, en cuanto a desarrollo institucional, existen en los departamentos, las cuales deben mitigarse para obtener un feliz desenvolvimiento de las medidas adoptadas. En este sentido, aparecen propuestas de una categorización de los departamentos a partir de la consideración de su extensión territorial, del número de

¹⁴ Mauricio Vasco (1988), "La financiación del desarrollo regional y local", en *Economía Colombiana*, No. 210, Bogotá, octubre.

¹⁵ Fernando Rojas (1988), "Incertidumbres, vacíos y retos del proceso de descentralización", en *Economía Colombiana*, No. 210, Bogotá, octubre, p. 12.

municipios bajo su jurisdicción y de la población, con el fin de definir una estructura de más o menos complejidad para su administración. Se pretende, de todas maneras, que la estructura menos compleja pueda hacerse cargo de la variedad de funciones que la normatividad vigente asigna a los departamentos, las cuales pueden resumirse en cuatro agrupaciones. Primero, las que los organismos nacionales les deleguen, asumiendo la labor de coordinación nación-departamento. Segundo, aquellas propias del ámbito departamental, que tienen que ver con salvaguardar el orden público, coordinar y ejecutar los planes y programas de desarrollo económico y social departamental, y proteger y preservar el medio ambiente y los recursos naturales. Tercero, las que se establecen en su relación con los municipios y que se traducen en la labor de asesoría y apoyo. Por último, las que se refieren a la ejecución de obras y prestación directa de servicios¹⁶.

Nuevo rol en un nuevo país

Validando, una vez más, la necesidad del reordenamiento territorial como instrumento indispensable para el feliz desempeño del proceso de descentralización política, administrativa y fiscal, la nueva Carta recoge la anterior discusión al definir la actual normatividad para los departamentos. El nuevo texto constitucional contiene una gran cantidad de aspectos que transforman la anterior estructura de los departamentos. En gran medida ello responde al hecho de que este nivel político-administrativo solamente fue tocado de manera tangencial por la legislación descentralista de los años ochenta, circunstancia que lo dejó en una situación ambigua frente al proceso de reforma.

En la Constitución de 1991 el departamento aparece como una entidad clave en el ordenamiento territorial colombiano y punto de referencia obligado tanto para la eventual creación de entidades territoriales que considera la Carta como para la relación entre la nación y los municipios. Los departamentos quedan facultados para crear y suprimir municipios, segregar y agregar territorios municipales y organizar provincias, con sujeción a los requisitos que la ley determine para tales propósitos. Así mismo, dos o más departamentos pueden constituirse en región con el concepto favorable de la Comisión de Ordenamiento Territorial y previa la realización de un referendo de los ciudadanos involucrados.

Por otra parte, su definición como entidades territoriales otorga a los departamentos la autonomía para nombrar a sus gobernantes. Consecuentemente con ello, la nueva Constitución incluye la figura de la elección popular de gobernadores los cuales, al igual que los diputados de las asambleas, tendrán un período de tres años para su gestión. Con esta disposición se supera una incongruencia política que se desprendía de la legislación anterior, por la que un funcionario nombrado por la administración central —el gobernador— ejercía funciones de coordinación y tutela sobre la gestión de un representante del municipio cuya investidura provenía directamente del constituyente primario, cual era el caso de los alcaldes. La elección directa es, pues, un mecanismo para otorgar legitimidad a las decisiones de los gobernadores frente a los municipios y para recuperar para los departamentos la función de enlace entre los niveles nacional y municipal de la administración pública.

¹⁶ Néstor R. Correa (1989), “Propuesta de estructuras administrativas para los departamentos de Colombia, acordes con el proceso de descentralización”, Bogotá, PNUD-DNP, marzo.

En este sentido, la Constitución establece claramente las funciones en las cuales el gobernador puede actuar con absoluta autonomía; pero, a la vez, determina aquellas en las que su injerencia se ve limitada. Entre las primeras están, obviamente, todas las relacionadas con la dirección y coordinación de las acciones administrativas propias del departamento. Entre las segundas, el gobernador ejercerá como agente del presidente de la República para el mantenimiento del orden público y para la ejecución de la política económica general.

Se le reconoce, además, cierta intervención directa en la acción que en su territorio ejecutan entidades centrales al disponer que puede escoger, entre las ternas enviadas por el jefe nacional respectivo, a los gerentes o jefes seccionales de los establecimientos públicos de orden nacional que operen en el departamento. Esta medida busca mitigar la impunidad con la que algunas veces actúan ciertas instituciones, que desarrollan sus programas y proyectos sectoriales sin tener en cuenta ninguna consideración acerca del impacto que puedan causar sobre el desarrollo integral y armónico de los territorios.

Otro aspecto crucial de la nueva normatividad es la posibilidad legal de establecer diversas capacidades y competencias para los departamentos, diferentes a las señaladas por la Constitución. Además de las razones aducidas para sustentar la categorización de dicho nivel político-administrativo, esta posibilidad encuentra más pertinencia al erigirse en departamentos las antiguas intendencias y comisarías. La absoluta dependencia que del nivel nacional tenían estas entidades territoriales ha incidido en su escaso desarrollo técnico e institucional, razón que justifica, para ellas y quizás para otras más, organigramas institucionales distintos al común de departamentos.

Las estructuras administrativas que se definan para los departamentos deben dar prelación al desarrollo de la dimensión territorial sobre la sectorial. Además, deben garantizar mecanismos para descentralizar la planeación y el diseño del presupuesto, acudiendo a mecanismos como la concertación con las provincias y/o asociaciones de municipios, para hacer más expedita la labor de asesoría en los casos pertinentes.

Así se acudiría al recurso de fortalecer las instancias seccionales, particularmente la de planeación, con el fin de garantizar la tutela, el control y la asesoría a los municipios con baja capacidad administrativa reversando, en gran parte, la bipolaridad nación-municipio, por lo menos en lo que se refiere al diseño y puesta en marcha de los planes de inversión. De nuevo, todos estos aspectos, que se refieren al proceso integral de la descentralización, serán objeto de mayores desarrollos por parte de la Comisión de Reordenamiento Territorial y del Congreso en los cuales se espera una decidida intervención de los directos interesados: las fuerzas económicas, políticas y sociales de las distintas entidades territoriales.

LA PLANIFICACIÓN EN EL NUEVO ORDENAMIENTO TERRITORIAL: UN ASUNTO EN CUESTIÓN

La normatividad expedida durante los años ochenta, dentro de lo que se viene catalogando como reforma descentralista, incluye medidas sobre las instancias y mecanismos de planeación. Contra toda la filosofía de la reforma, las decisiones al respecto llevan implícito el reconocimiento de la debilidad técnico-administrativa de los

departamentos y municipios colombianos y, además, recogen las orientaciones más claramente centralistas de la Misión Bird-Wiesner y de la Comisión del Gasto Público. Siguiendo las recomendaciones de estos estudios, se pretende reinstaurar, para el nivel central del Estado, la vigilancia y el control estrictos sobre los procesos de desarrollo y sobre la ejecución del gasto público realizado en todo el territorio nacional.

El control que la reforma determina realizar sobre las inversiones y obras públicas municipales por parte de las instancias departamentales de planeación —asunto que se examinará en detalle más adelante— resulta fortalecido y cubre también a los departamentos, mediante la creación de organismos intermedios, los Consejos Regionales de Planificación, Corpes. Dotados con funciones de coordinación y enlace entre los departamentos, que constituyen una Región de Planificación y el Departamento Nacional de Planeación, persiguen garantizar el cumplimiento de las directrices del Plan Nacional de Desarrollo.

Están definidos por la Ley 76 de 1985, que creó la Región de Planificación de la Costa Atlántica y dio facultades al presidente de la República quien, con los Decretos 3083, 3084, 3085 Y 3086 de 1987, creó las Regiones de Planificación de la Amazonia, la Orinoquia, Occidente y Centro-Oriente.

Según esta legislación, los Corpes están integrados por el presidente de la República, el jefe y el subjefe del Departamento Nacional de Planeación, DNP —o sus delegados— y por los gobernadores de las entidades territoriales que conforman la respectiva Región de Planificación. Como coordinador regional de Planificación y secretario técnico del Corpes actuará un funcionario adscrito al DNP, nombrado por el presidente de una terna presentada por los otros miembros. Por si cabe la más mínima duda sobre el carácter netamente centralista de este organismo, obsérvese que, aparte del presidente, los demás miembros del Corpes eran nombrados por el presidente, por lo menos hasta la recién instaurada elección de gobernadores.

A través del nuevo ente, la reforma impuso el interés nacional a los niveles departamentales y a los municipios en lo relacionado con las decisiones sobre planes y programas de desarrollo y, por ende, con la destinación del gasto público. Efectivamente, el propósito primordial de creación de los Corpes fue afirmar los mecanismos de coordinación de la planeación del desarrollo económico y social. Así se expresa en los objetivos definidos:

- Garantizar una planificación equilibrada del desarrollo de las regiones.
- Propiciar y fortalecer la integración económica y social de las entidades territoriales que conforman cada región '. Dotar a las regiones de instrumentos suficientes y eficaces a fin de que cuenten con mayor capacidad y autonomía en la administración de su propio desarrollo.
- Establecer lazos permanentes de coordinación interinstitucional entre los niveles administrativos nacional, departamental y municipal, especialmente en lo relativo a la planificación.
- Asegurar la participación de las regiones en la preparación de los planes regionales que deben incluirse como parte del Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social.

- Permitir la participación de las regiones en la elaboración del presupuesto anual de la Nación y en las actividades de evaluación de su ejecución.

El tercero de estos objetivos puede considerarse como de carácter descentralizador. Tal vez es la única mención que se puede encontrar dentro de toda la normatividad de la reforma acerca de la necesidad de fortalecer administrativamente los niveles inferiores del gobierno. Los demás objetivos supeditan el desenvolvimiento de éstos a la formulación del Plan Nacional de Desarrollo y a la definición del presupuesto nacional.

A partir de estos organismos se vieron fortalecidos institucionalmente la coordinación y el control vertical sobre la adopción y ejecución de los planes económicos y sociales diseñados por el nivel central. Proceso que, además, es alimentado por dos factores adicionales: la disminución de las funciones de las Corporaciones Autónomas Regionales y la anotada debilidad que los departamentos y municipios presentan en su organización administrativa general, y de la planeación en particular.

CORPORACIONES Y DESARROLLO TERRITORIAL

Las Corporaciones Autónomas Regionales, establecimientos públicos adscritos al Departamento Nacional de Planeación, tenían por finalidad, al menos hasta la expedición del estatuto de la descentralización (Decreto 77 de 1987), promover el desarrollo económico y social de las regiones bajo su jurisdicción, prestando especial atención para que éste no deteriorara el ambiente y procurara conservar los recursos naturales. Paradójicamente, fueron estos organismos centrales, las Corporaciones, los que más pusieron de presente que el proceso centralizador del Estado colombiano en la planeación no era suficientemente sólido, aun considerando la debilidad de las instancias regionales y locales.

Con jurisdicciones que en muchos casos no corresponden a los límites establecidos por la división político-administrativa de Colombia, las Corporaciones, sin embargo, en varios casos han contribuido decisivamente al desarrollo económico y social de sus áreas respectivas. De un total de 18¹⁷, algunas de ellas tienen bajo su jurisdicción territorios interdepartamentales: otras cubren con sus actividades regiones específicas de algún departamento que comprenden varios municipios, y las demás desarrollan su labor en todo el territorio de un departamento.

Aunque algunas de ellas jamás han logrado consolidarse y otras presentan un desempeño poco satisfactorio, cerca de la mitad se ha convertido en entes institucionales a través de los cuales se realiza la planeación y se impulsa el desarrollo regional. Merecen citarse entre estas últimas las Corporaciones Autónomas Regionales de Quindío —CRQ—, Valle del Cauca —CVC—, de Urabá —Corpourabá— de la Sabana de Bogotá y de los Valles de Ubaté y Chiquinquirá —CAR—, de los Valles del Sinú y San Jorge —CVS—, del Río Negro —Cornare— y de Nariño —Corponariño—. Lo cierto es que, en mayor o menor medida, estas corporaciones han apalancado el desarrollo de sus regiones mediante la formulación de planes y programas que buscan mejorar las condiciones económico-

¹⁷ Un listado de ellas, así como de sus realizaciones, puede verse en César A. Flórez G. (1987), *Planeación y desarrollo municipal*, Bogotá, ESAP.

sociales de los habitantes de esas zonas. Y esto a pesar de que los planes formulados no hayan encuadrado en forma precisa dentro de los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo y que el apoyo de las instancias inversoras del Estado no hubiera sido sustancial.

Quizá la eficacia en la labor de planeación del desarrollo de algunas Corporaciones esté sustentada si no en la participación de la comunidad en el diseño y formulación de los planes, sí, por lo menos, en su vinculación directa como fuente primaria de información sobre las necesidades básicas y las prioridades de inversión. Por esta misma razón, y por su función ambientalista, el diseño de planes y la intervención de las Corporaciones en el desarrollo regional se desarrolló con criterios de mejoramiento integral de la situación económica y social de la población asentada en sus territorios de jurisdicción, en condiciones de preservación de los recursos naturales disponibles. Muchas veces estos criterios chocan frontalmente con los que guían los planes nacionales de desarrollo, en los que lo regional está supeditado a lo sectorial y lo social a lo económico.

En ese sentido, lo relevante de la labor de las Corporaciones, desde el punto de vista de una planeación centralista, es la inexistencia de mecanismos institucionales que permitan el control y la dirección de sus actividades. Así, como se anotó anteriormente, estas entidades centrales se convierten en una muestra palpable del proceso no acabado de consolidación del centralismo en Colombia.

Una reducción dramática en las funciones de las Corporaciones aparece en el estatuto de la descentralización. Éste las deja únicamente con la responsabilidad de velar por la preservación del medio ambiente y los recursos naturales, quehacer muy importante pero siempre que esté enmarcado en el diseño y formulación de las estrategias de desarrollo y no totalmente separado de ellos.

De esta forma, los Corpes aparecen como una especie de sustitutos de las Corporaciones, pero con características definitivamente expeditas para el control por parte del Departamento Nacional de Planeación sobre el desarrollo regional. Las regiones de planificación —o territorios bajo su jurisdicción— no muestran ninguna ruptura con la división político-administrativa del país. Corresponden exactamente a agrupaciones de departamentos, y de las anteriores intendencias y comisarías. Así, las medidas de política económica centralizada tienen más garantías de irrigación hacia departamentos y municipios, a través del control de la planificación, ejercida por el Departamento Nacional de Planeación sobre los Corpes, por éstos sobre las entidades respectivas en los departamentos, y por estas últimas sobre las oficinas de planeación municipal (en los pocos casos en que existen).

Planeación municipal y departamental

El segundo factor que facilita la coordinación y el control del proceso de planeación a partir de los Corpes es la debilidad de las instancias planificadoras departamentales y locales. En los municipios, la simple exigencia de presentación de planes de inversión a fin de acceder a las transferencias del IVA aparece como un obstáculo casi insalvable, dado su reducido desarrollo administrativo y técnico. Porque aún con el reconocimiento implícito en el estatuto de la descentralización de la inoperancia del proceso de programación y planeación municipal, el problema no ha sido superado.

Son muy pocos los municipios colombianos que tienen oficinas de planeación. Y en los pocos que cuentan con ellas, las funciones asignadas son básicamente las de expedición de licencias de construcción y el establecimiento de zonas de reserva dentro del casco urbano¹⁸. Por ello, ante la necesidad de cumplir con el requisito de la presentación de planes de inversión, es bastante posible que las oficinas de Planeación Municipal recurran al pragmático recurso de dar cumplimiento exacto a las estipulaciones de ley en cuanto a porcentajes que deben invertirse, sectores, áreas geográficas, etc. Y lo mismo tratarán de hacer aquellos municipios donde no se han organizado oficinas de planeación.

Pero el objetivo de impulsar las localidades hacia una programación de su desarrollo, con base en planes de inversión técnicamente elaborados y sustentados en un definido orden de prioridades, está todavía supeditado al diseño de estrategias realistas que partan de la creación o reorganización de las oficinas de planeación municipal, con el fin de tener entidades capacitadas para la elaboración de verdaderos planes de inversión, así como para su ejecución y seguimiento. Ello implica, de nuevo, la consideración de distintas categorías de municipios, a cada una de las cuales corresponderá una estructura administrativa y un plan con características diferentes.

Estas serían algunas de las estrategias a seguir bajo el objetivo de responsabilizar a los municipios del diseño y ejecución de planes integrales de desarrollo, tal como fueron definidos en el Decreto 1306 de 1980. Con ellas se estaría sustentando realmente la descentralización de la planeación y un proceso hacia la autonomía local en la definición del desarrollo económico y social. Sin embargo, la reforma no establece un proceso gradual dirigido a conseguir ese objetivo. En efecto,

no se ha precisado una estrategia de fortalecimiento de la planeación local y en consecuencia no existe un plan de acción coherente y coordinado en la materia. Esto se debe en parte a la carencia de una visión de conjunto del problema, sustentada en el conocimiento de la utilización de los recursos por parte de los municipios y de las distintas experiencias en materia de fortalecimiento de la planeación local¹⁹.

La planeación municipal se excluye del cuerpo normativo de la reforma. Por su papel sustancial para la aplicación de la descentralización política y fiscal, se convierte en un nudo gordiano del proceso. Y, en la medida en que las funciones que debería asumir se garantizarán a través de la tutela de las correspondientes entidades departamentales, la planeación y el proceso, como un todo, serán controlados en alto grado por los niveles superiores de la administración.

Por esta vía, las entidades departamentales configuran el siguiente eslabón en una cadena de niveles de planeación, en la cual cada nivel superior supervisa y controla el diseño, la formulación y sobre todo la ejecución de las inversiones que realizan todos los niveles inferiores. Las oficinas de planeación departamental en Colombia han alcanzado cierto nivel de complejidad administrativa, a tal punto que en la mayoría de los casos han adoptado la figura de Departamentos Administrativos del orden departamental, lo que no

¹⁸ Carlos Moreno y Libardo Sarmiento (1986), *La planeación de la construcción de vivienda en el departamento de Cundinamarca*, Bogotá, Universidad Piloto-Departamento Administrativo de Planeación de Cundinamarca.

¹⁹ Alberto Maldonado (1988), “La planeación municipal en el proceso de descentralización”, en *Economía Colombiana*, No. 210, Bogotá, octubre, p.35.

obsta para que entre ellas se presenten grandes diferencias en cuanto a la eficiencia de su labor. Ésta tiene que ver con la definición de los planes de desarrollo en su jurisdicción, el diseño del presupuesto departamental y la asesoría a los municipios. Para ello cuentan con el apoyo y la asesoría de los Consejos Departamentales de Planeación, conformados por el gobernador, tres diputados elegidos por la asamblea, el alcalde de la ciudad capital, el jefe de la oficina de planeación departamental, el director de la Corporación Autónoma Regional que ejerza actividades en el departamento y dos representantes de las fuerzas económicas y sociales del departamento, designados por el gobernador partir de ternas que solicita a las agremiaciones. Además, pueden participar los directores o gerentes de las dependencias regionales que sean invitados por el gobernador, y los senadores y representantes, estos últimos con derecho a opinar pero no a decidir.

La reforma no transformó sustancialmente las funciones ni la estructura de la planeación departamental en lo que se refiere a su papel de tutela y control sobre las inversiones, planes y programas que adelantan los municipios en la búsqueda del desarrollo económico y social. Simplemente, mediante la Ley 03 de 1986 resaltó el papel de los departamentos como coordinadores de los programas y planes de inversión y como intermediarios entre el nivel nacional y el nivel municipal para efectos de las políticas de desarrollo. Obviamente, estas responsabilidades recaen en gran medida sobre las entidades departamentales de planeación.

Por su parte, la Ley 12 de 1986, al delimitar las responsabilidades delegadas a los municipios y al determinar la aprobación o improbación de los planes de inversión locales por parte de planeación departamental, exige a ésta una mayor cobertura en su función de tutela sobre los municipios. El control de los proyectos y programas de desarrollo municipal está garantizado, a través de este mecanismo, aun para los municipios más recónditos y olvidados del país, en los cuales muy pocas veces se ha sentido la presencia ordenadora y coordinadora de los entes superiores de la administración pública.

Estas exigencias implican un fortalecimiento técnico-administrativo de las oficinas de planeación departamental, que de ninguna manera aparece como objetivo explícito de la reforma. Por el contrario, estas entidades seguirán dependiendo de la evolución de los intereses políticos departamentales al igual que las demás instancias administrativas de ese nivel. Su modernización será mayor o menor según responda y se adecue a los intereses electorales y clientelistas de la región. Así mismo, la posibilidad de su apoyo o de su oposición al proceso descentralista que pueda pretender cualquier municipio dependerá, en mucho, de los mismos intereses.

En resumen, se precisan las responsabilidades de tutela y control de las oficinas de planeación departamental, así como también su cobertura sobre los municipios de menos de 100.000 habitantes, garantizada por la reforma municipal. Pero el fortalecimiento de su capacidad de gestión no parece ser un objetivo, quizá por el hecho de que también se garantiza el control sobre ellas del Departamento Nacional de Planeación a través de los Corpes.

El objetivo de la reforma municipal en lo que se refiere a la estructura de la planeación económica y social aparece entonces claro: incorporar a todos y cada uno de los niveles político-administrativos a un sistema vertical de controles y tutelas que serán ejercidos

por el nivel inmediatamente superior, hasta culminar en la cúspide representada por el Departamento Nacional de Planeación. Se trata, pues, de consolidar el proceso centralista de adopción, formalización y ejecución de las políticas económicas, sociales y de desarrollo.

La marcha de la planeación: el centralismo en entredicho

La ausencia de una filosofía descentralista para determinar las políticas de desarrollo se evidencia en el abandono, por parte de la reforma, de los esfuerzos por fortalecer administrativa y técnicamente las entidades de planeación departamentales y municipales. Porque únicamente a partir de ese fortalecimiento podría surgir una capacidad autónoma suficientemente relevante para que el desarrollo de las entidades territoriales se emprenda como una labor creativa y dinamizadora de un mejor estar económico y social, y no como un mandato que debe cumplirse aunque se perciba extraño a los propios intereses.

Lo anterior, sin embargo, no quiere decir que la planeación del desarrollo de las distintas entidades territoriales pueda realizarse con absoluta autonomía. Las estrategias y programas definidos en todo proceso de planeación requieren de sistemas de control, evaluación y ajuste que permitan conseguir los objetivos buscados, y de un claro esquema de coordinación e interrelación entre las instancias comprometidas.

Pero el énfasis sí puede ser diferente. Y si el de la reforma fue el de garantizar el control sobre la inversión y el gasto público, la evolución real de las relaciones entre los organismos establecidos para tal efecto ha puesto de presente que la coordinación y la redefinición de los objetivos del desarrollo son los aspectos más importantes y prioritarios del actual proceso de planeación en Colombia.

Este nuevo énfasis se deriva de las diferentes concepciones de desarrollo que caracterizan a los distintos niveles territoriales del país. Para la acendrada tradición centralista existente en el momento de expedición de la reforma era inconcebible que las políticas y programas diseñados por el nivel nacional no fueran respaldados y ejecutados con entusiasmo y eficacia por los demás niveles político-administrativos. De allí la necesidad de aguzar los controles. A su vez, para estos niveles era incomprensible el porqué la ejecución de tales planes no siempre redundaba en el mejoramiento de sus condiciones socioeconómicas.

La evolución, muchas veces escabrosa, del proceso de descentralización, y en particular de la ejecución de la política de desarrollo, ha sacado a la luz el hecho de que las entidades territoriales tienen prioridades e intereses distintos a los del nivel central. Este último basa su atención en las estrategias y programas para el mejoramiento de las condiciones macro-económicas y sectoriales que garanticen un clima de prosperidad a mediano y largo plazos. Por su parte, a los departamentos y municipios les preocupa fundamentalmente responder a las necesidades inmediatas y concretas que en las áreas económica y social plantean sus habitantes, lo cual les exige una concepción integral del desarrollo territorial. Esta diversidad de intereses ha hecho complejo el proceso de descentralización pero, a la vez, es quizás el elemento que más lo ha dinamizado y enriquecido. y ha sido fundamental en la función pública de la planeación del desarrollo y

en el papel desempeñado por los Corpes, organismos que se han convertido en el blanco de severas críticas por su ineficacia para producir transformaciones en la situación económica y social de las regiones. Tales críticas, sin embargo, parten de la equivocada apreciación de que los Corpes configuran una entidad territorial. Quizás influyó en esta percepción el hecho de que el primero de ellos, el de la Costa Atlántica, se creó realmente a partir de presiones regionales. Los demás, por el contrario, cubren agrupaciones de departamentos completamente disímiles en sus características políticas, económicas, sociales y culturales y, por ello, no presentan la más remota posibilidad de erigirse en regiones.

Como se señaló antes, las funciones de los Corpes tienen que ver básicamente con el control y la coordinación de la labor planificadora, aunque el texto de la Ley 76 de 1985 es bastante ambiguo y, en esa medida, otorga validez a la crítica señalada sobre la ineficacia de su acción. Por el contrario, en la función de coordinación han logrado establecer lazos permanentes de relación entre las entidades nacionales, departamentales y municipales de planeación, a la vez que han apoyado a estas dos últimas en la dotación y capacitación de los recursos para la administración de su propio desarrollo. Con estos resultados, los Corpes se han colocado en situación de amortiguadores y centros de recepción de los conflictos que caracterizan el actual proceso de construcción de una planeación coordinada y concertada entre las distintas entidades territoriales. En efecto, se encuentran en una incómoda posición en la que son vistos de manera favorable por las entidades departamentales de planeación a raíz de su labor de apoyo al fortalecimiento técnico-institucional de municipios y departamentos pero, a la vez, se hallan confrontados radicalmente por esas mismas entidades debido a sus intentos de controlar y dirigir el desarrollo con la perspectiva del centro. Por su parte, el Departamento Nacional de Planeación los presiona en forma permanente para que impulsen y fomenten su política de desarrollo regional, que en general está definida por la aplicación, en las entidades territoriales, de las medidas macro económicas y sectoriales.

A pesar de esta situación y de su carácter eventualmente transitorio como entidades de planeación, los Corpes han desempeñado un papel importante al acabar con una práctica de la planeación en la cual cada nivel político administrativo actuaba sin preocuparse por las acciones de los demás. Gracias a ellos, en la actualidad los procesos de planeación incluyen como asunto de referencia los intereses de los otros niveles, así sea para establecer y definir los elementos de conflicto. En esa medida, se ha allanado el camino para crear mecanismos permanentes de interrelación y coordinación que permitan convertir la planeación del desarrollo económico y social en un proceso continuo de concertación de los intereses de distintas entidades territoriales.

Claro está que este es un proceso de aprendizaje quizá largo y tortuoso, sobre todo porque debe reducir radicalmente las concepciones extremadamente centralistas que caracterizan la estructura institucional del país y, particularmente, a las entidades de planeación. Dicho proceso debe disminuir la tradicional prepotencia del Departamento Nacional de Planeación, cuya actitud en el manejo de los planes nacionales de desarrollo se manifiesta despectivamente en dos sentidos: hacia los intereses regionales frente a las decisiones macro económicas y sectoriales de la nación, y hacia la ejecución y operación de los planes frente a su diseño y formulación. El primero de ellos se ha evidenciado en los choques región-nación, y el segundo en estos mismos y en los conflictos y enfrentamientos existentes entre los ministerios y el DNP.

Además, es necesario seguir mitigando el centralismo existente en las propias entidades territoriales que, con su actitud dependiente y mendicante frente a las entidades nacionales, no han desarrollado ni la capacidad de iniciativa, ni el ingenio, ni las condiciones técnicas y administrativas indispensables para la planeación integral y concertada.

Este es, sin duda, un proceso en marcha. Sobre él tendrá que intervenir de manera decidida la Comisión de Ordenamiento Territorial e influirá la nueva situación en la que quedan los Corpes a partir de la expedición de la Constitución de 1991. Con la elección popular de gobernadores los Corpes tendrán que expresar y recoger dentro de sus funciones los elementos que expresan intereses regionales y dinamizar, desde una nueva óptica, la concertación y coordinación de la planeación integral y armónica del desarrollo económico y social.

Las normas expedidas en los años ochenta, que definen el proceso de descentralización fiscal de la reforma municipal, están incluidas en la Ley 14 de 1983, mediante la cual se fortalecen los fiscos de las entidades territoriales, y en la Ley 12 de 1986 con la cual se determina la cesión del Impuesto al Valor Agregado, IVA.

La Ley 14 tiene un claro carácter descentralizador desde el punto de vista exclusivamente fiscal, y busca incrementar los recursos propios de los departamentos y municipios para que, por esa vía, disminuyan su dependencia de las finanzas centrales del Estado. Paradójicamente, sin embargo, la atención de los aspectos fiscales de la reforma ha recaído en la Ley 12 la cual, mediante las transferencias, acentúa esa dependencia.

EL FORTALECIMIENTO DE LOS FISCOS LOCALES Y DEPARTAMENTALES

La Ley 14 de 1983 se expidió buscando dar flexibilidad a los impuestos municipales y departamentales, con el objetivo de superar el estancamiento de las recaudaciones en estos niveles de gobierno y mitigar, en alguna medida, su dependencia de las finanzas centrales del Estado.

La falta de correspondencia entre el crecimiento de los recaudos tributarios de los niveles inferiores del gobierno y el incremento del ingreso nacional planteaba la necesidad de revisar las bases tributarias y las tarifas de los impuestos locales. Sólo así los gobiernos seccionales podrían, al menos, mantener su capacidad de respuesta a la demanda de servicios gubernamentales de una creciente población.

Con ese fin, la Ley 14 introdujo modificaciones a los impuestos correspondientes a las entidades regionales y locales. Para los departamentos, decretó la cesión, por parte de la nación, de los impuestos de timbre nacional para vehículos y el aplicado al consumo de licores, realizando, además, una actualización de las tarifas, que serán cobradas en forma diferencial según el valor comercial del vehículo, en el primer caso, y según la clase de licor en el segundo. Además, define las tarifas únicas aplicables tanto al consumo de cigarrillos como al de gasolina.

Para el nivel municipal, la ley define la tarifa única a cobrar como impuesto de circulación y tránsito —más conocido como de “rodamiento”—, y el rango dentro del cual el concejo municipal decide la tarifa a aplicar por concepto de industria y comercio. Adicionalmente, amplía la base tributaria de este último impuesto al incluir como contribuyente al sector financiero, al que se le aplicará una tarifa única, con excepción de las corporaciones de ahorro y vivienda, a las cuales se les aplica una tarifa del tres por mil, dos puntos menos que a los demás intermediarios financieros.

El aspecto más importante de la Ley 14 es que adoptó disposiciones sobre el impuesto predial que generaron gran debate. La norma, por una parte, determinó que los concejos fijan las tarifas, incluidas todas las sobretasas municipales, entre el rango de cuatro y

doce por mil, en forma diferencial según la destinación económica del inmueble. De otra parte, y es el centro del debate, dispuso que en un plazo de cinco años las autoridades catastrales deberían formar o actualizar los catastros de todos los municipios del país, labor que debía desarrollarse con el fin de “eliminar las posibles disparidades en el avalúo catastral originadas en mutaciones físicas, variaciones de uso o de productividad, obras públicas o condiciones locales del mercado inmobiliario”. Dicho plazo expiró el 6 de julio de 1988 para que los nuevos avalúos entraran en vigencia el primero de enero del año siguiente. Sin embargo, tal decisión no se hizo realidad por la insuficiencia técnica del Instituto Geográfico Agustín Codazzi para responder con tan extensa tarea, y por las barreras que sobre ella interpusieron los grandes propietarios de edificaciones y terrenos.

El fondo del problema radica en que la Ley 14 es, si no la única, una de las pocas normas que en los últimos años se han propuesto reanimar un impuesto directo como es el predial. Era ya ampliamente reconocido que los avalúos catastrales, que constituyen la base gravable del impuesto predial, presentaban en todo el país diferencias enormes en relación con los precios comerciales, las que se iban incrementando a medida que se valorizaban los inmuebles. Su actualización, sin embargo, golpeaba a la “opinión pública” reconocida en Colombia, aquella que monopoliza el acceso a los medios de comunicación para expresar su descontento.

Debe resaltarse, no obstante, que también aparecieron opiniones que, aunque sin el mismo grado de publicidad y difusión, expresaban una voluntad de readecuar el sistema catastral en los términos planteados por la Ley 14, con el fin de desarrollar los municipios, e impulsar, a la vez, una redistribución progresiva del ingreso. En el Segundo Encuentro Nacional de Alcaldes, el burgomaestre de Pereira, la ciudad sede, se pronunció en favor de aprovechar

...la repentina actualización de los avalúos catastrales, que puso fin a una situación de inequidad fiscal largamente tolerada. Los alcaldes deben tomar conciencia de que el impuesto predial es una herramienta fundamental para la modernización de las estructuras económico-sociales de la ciudad. El interés ciudadano debe colocarse por encima de los intereses particulares de quienes se mueven en el mercado inmobiliario¹.

En resumen, la Ley 14 permitiría fortalecer los ingresos municipales con base en una estructura tributaria progresiva sustentada en la imposición directa, y los departamentales a partir de la imposición al consumo de vicios y a la propiedad de vehículos. Se perseguía con ello establecer una situación de balance fiscal regional y local, en la cual los ingresos propios de estos entes territoriales fueran suficientes para sufragar sus gastos y, en esa medida, alcanzaran autonomía financiera y poder decisorio en la asignación de recursos.

Aunque hasta ahora, sin la aplicación de los reavalúos, los resultados de la Ley 14 de 1983 han sido poco significativos en cuanto al incremento de los ingresos tributarios de las localidades, sí contribuyeron a menguar la diferencia entre ingresos propios y gastos de los niveles inferiores de gobierno y, por consiguiente, a disminuir su dependencia de los ingresos provenientes de la nación².

¹ Declaraciones de Jairo Arango G. (1989), alcalde de Pereira, en *El Tiempo*, Bogotá, 27 de enero, pp. 1A y 10A.

² Gabriel Aghón y otros (1985), “Ley 14 de 1983: primeros resultados”, en *Revista de Planeación y Desarrollo*, Vol. XVII, No. 1, Bogotá, marzo.

Desde un punto de vista exclusivamente fiscal, ello significa un avance hacia la autonomía. Es de anotar, sin embargo, que el autofinanciamiento en el gasto que esta descentralización significaba, se daba en un marco general de concentración de funciones en manos del gobierno central y de responsabilidades mínimas de los gobiernos locales y departamentales. En estas condiciones, teóricamente las necesidades de recursos para estos niveles eran reducidas, y el autofinanciamiento no muy difícil de alcanzar.

Un importante comentario debe hacerse acerca de las implicaciones de la Ley 14. Si bien es cierto que, en contravía del carácter regresivo del sistema tributario colombiano —cada vez más dependiente de los impuestos indirectos—, esta ley se propone gravar a las personas según los recursos que posean y producir una redistribución progresiva, en lo que se refiere a la distribución regional comporta efectos concentradores.

Efectivamente, los tributos incluidos en esa ley y las actividades a las cuales están destinados (propiedad raíz, industria, comercio, parque automotor, etc.) se relacionan estrechamente, para su dinámica, con el grado de desarrollo y de actividad económica. En esa medida, las regiones y localidades que presentan un mayor ritmo de crecimiento se verán relativamente más favorecidas con la aplicación de la ley, agudizándose los profundos desequilibrios que existen entre los municipios y regiones de Colombia.

Este resultado no tiene que ver con las características de los impuestos considerados en la ley que, como ya se señaló, son progresivos desde el punto de vista fiscal. Se relaciona directamente con las inocultables diferencias que presentan los municipios y departamentos de Colombia en cuanto a potencialidades de recursos y, por ende, con las distintas dinámicas de desarrollo que registran.

Esta circunstancia incide en que los municipios pobres y con niveles bajos de urbanización no se vean muy favorecidos. El precario desarrollo industrial y comercial, la baja absorción y retención de personas en sus conglomerados urbanos, y su reducido parque automotor, son indicadores de la baja rentabilidad de sus recursos, de la escasa valorización de activos como las edificaciones y terrenos y, en últimas, de la poca generación de excedentes susceptibles de imposición tributaria.

Como en todas partes, pero aquí con mayor nitidez, la recaudación del sistema impositivo tiene como límite la capacidad de creación de excedentes particulares que pueden gravarse con el fin de financiar obras de beneficio social. Por tal razón este tipo de municipios y departamentos exhibe una imposibilidad estructural para alcanzar el autofinanciamiento.

Las exigencias de la vida en comunidad crecen con la evolución de la sociedad y es deber del Estado garantizar su acceso a todos los asociados, sin distingos en cuanto a su localización. Por su parte, los recursos que el Estado recauda con este fin dependen de la dinámica de la actividad económica, y ésta es muy diferente en su ubicación espacial. Si, como casi siempre sucede, uno de estos factores es más grande que el otro, se presentará *déficit* o *superávit* en las finanzas públicas. Existiendo esta situación en distintos niveles político-administrativos, el Estado debe intervenir para que los recursos sobrantes que algunas de sus jurisdicciones presentan sean redistribuidos para sufragar aquellos servicios sociales que no alcanza a financiar el esfuerzo fiscal de las entidades

territoriales más pobres. De esta manera, la total delegación en los municipios de la prestación de servicios sociales básicos queda en entredicho para aquellos que no poseen procesos acumulativos de desarrollo, por lo que el Estado central tendrá que inyectarles en forma permanente recursos financieros, físicos y humanos para garantizar los derechos de los ciudadanos.

TRANSFERENCIAS INTERGUBERNAMENTALES Y DESCENTRALIZACIÓN

Las transferencias, como instrumento de financiación de actividades del sector público colombiano, han sido utilizadas desde hace varios años. Mediante ellas obtienen recursos para financiamiento e inversión distintas entidades estatales y de los niveles político-administrativos. Sin embargo, para efectos del análisis de las medidas adoptadas durante los años ochenta, tendientes a la descentralización fiscal, la más importante es, sin duda, la Ley 12 de 1986.

Esta ley no pretende en forma alguna el incremento de los ingresos propios de las localidades ni brindar autonomía de gasto. Busca, ante todo, trasladar a los municipios funciones y responsabilidades de prestación de servicios que, por su mismo carácter y cobertura, son eminentemente locales y que, por tanto, la nación no puede seguir asumiendo sin disminuir la eficiencia de su gestión y su presencia en todo el territorio nacional. Las localidades, sin embargo, no tendrán que recurrir a sus magros recursos propios para atender tales funciones sino que recibirán, mediante transferencias, grandes recursos del presupuesto nacional para lograr tal propósito.

¿Por qué transferencias?

La financiación de los niveles inferiores de gobierno a partir de las transferencias de recursos provenientes del nivel central ha sido objeto de diversos análisis. Tres de los argumentos principales utilizados para justificar las transferencias son relevantes en el caso colombiano, y en gran medida permiten evaluar los alcances de la Ley 12 en su objetivo de racionalizar el gasto público en los distintos niveles político-administrativos. Ellos se refieren a los fenómenos que en la literatura especializada se conocen como brecha fiscal, externalidades y equidad fiscal³.

Según el primero de ellos, en el sistema de gobierno cada nivel jurisdiccional tiene un conjunto de responsabilidades. Los gobiernos locales son responsables de proveer bienes y servicios cuyos beneficios cobijen a los residentes localizados dentro de sus límites. Por su parte, los niveles altos de gobierno tienen la responsabilidad de ofrecer servicios públicos cuyos beneficios se extienden a grupos de personas pertenecientes a zonas geográficas más extensas. Dado que las responsabilidades de gasto y el poder impositivo de las provincias se determinan separadamente y no se corresponden necesariamente las unas con el otro, se presenta un desbalance permanente entre ingresos y gastos que se conoce como brecha fiscal, la cual sólo puede ser corregida mediante la obtención de recursos del gobierno central.

³ James Buchanan (1950), "Federalism and Fiscal Equity", en *American Economic Review*, September.

El desbalance o brecha puede ser subsanado mediante transferencias de montos fijos que permitan la elevación de los ingresos de los niveles inferiores de gobierno; dichas transferencias deben ser incondicionales⁴ y su magnitud debe estar relacionada con el tamaño de la brecha fiscal del nivel respectivo.

Según el segundo argumento, idealmente se podría esperar que la asignación de gastos de cada nivel del gobierno coincidiera con la extensión de servicios públicos sobre su territorio. Sin embargo, esto no ocurre en la práctica ya que, muchas veces, las actividades del sector público en una jurisdicción significan beneficios o costos para los residentes de otras localidades, es decir, producen externalidades.

Estos desbordamientos interregionales pueden conducir a una mala asignación de recursos. Cuando la localidad determina el volumen de servicios públicos a ofrecer, por lo general sólo considera los beneficios que recaen sobre sus propios residentes. En consecuencia, la jurisdicción tenderá a ofrecer un volumen menor de servicios públicos del que sería deseable desde el punto de vista social. Si existen tales beneficios externos es necesario crear algún tipo de mecanismo para promover la expansión de la actividad hasta alcanzar mejores niveles sociales. Lo anterior puede lograrse a través de una transferencia del nivel superior de gobierno hacia la jurisdicción que realiza un gasto generador de externalidades. La salida recomendada para corregir esta situación es una transferencia condicional, sin límites y con contrapartida⁵. Teóricamente, el porcentaje de transferencia debería fijarse de forma tal que cubriera los costos de la porción de beneficios que no recaen sobre los residentes de la localidad.

El argumento final acerca de la racionalidad de las transferencias intergubernamentales descansa en la noción de equidad fiscal. Se aduce que toda jurisdicción debe estar en capacidad de proveer un nivel promedio de servicios públicos para su población, mediante un esfuerzo fiscal promedio. La razón comúnmente empleada es la llamada equidad horizontal, según la cual regiones y personas en iguales condiciones y circunstancias deberían ser tratadas de igual manera. Lo anterior no sería posible sin transferencias porque las bases tributarias, en términos *per cápita*, son diferentes en las distintas jurisdicciones y, además, porque también lo son los costos que implica suministrar servicios públicos.

La mejor manera de alcanzar una mayor equidad fiscal sería realizarla a través de transferencias incondicionales con montos fijos para las regiones pobres, a fin de igualar la disponibilidad de todas las localidades para proveer servicios públicos a iguales tasas impositivas. El monto dependerá de los costos de los servicios públicos, de las necesidades y de la capacidad impositiva de la región.

Sin perder de vista la importancia que revisten los criterios económicos sobre los cuales descansa la racionalidad para diseñar un sistema de transferencias, cabe señalar, sin embargo, que la influencia de estos criterios en el mundo real ha sido limitada. Es

⁴ Se considera que una transferencia es incondicional cuando el gobierno receptor no tiene la obligación de gastar esos recursos en un determinado servicio público.

⁵ Una transferencia con contrapartida es aquella por medio de la cual el donante ofrece cubrir un porcentaje de los gastos que demande un determinado servicio; sin límite significa que no existe un guarismo máximo del monto de la transferencia.

extremadamente difícil obtener información completa o precisa que permita el diseño del sistema (por ejemplo, conocimiento detallado de las funciones de demanda, costos para la prestación de servicios públicos, externalidades, etc.). Igualmente, las desviaciones de la equidad fiscal no son fácilmente observables. Diferentes regiones tienen combinaciones distintas de servicios públicos, como resultado de diversas preferencias y necesidades.

Por otra parte, es casi imposible analizar el sistema de transferencias intergubernamentales en cualquier país sin llegar a la conclusión de que los aportes entre los distintos niveles territoriales tienden a llevarse a cabo más a menudo por motivos políticos que por razones económicas.

El motivo económico, que usualmente se aduce para la utilización de las transferencias, permite a los órdenes superiores de gobierno mantener cierto control sobre los gastos y decisiones de los niveles inferiores, y busca al mismo tiempo que estos últimos provean sus propios servicios mediante el empleo de la información local, tomando en cuenta sus gustos y preferencias.

A su vez, el motivo político más generalizado para otorgar transferencias, según la teoría, procura facilitar la subsistencia de niveles inferiores de gobierno que, de otra manera, tenderían a desaparecer. Al respecto, algunos autores⁶ desarrollan una teoría de las transferencias basada en la noción de intereses burocráticos y políticos, según la cual tanto los burócratas y políticos que desarrollan su actividad en el ámbito nacional, como los burócratas de las provincias prefieren las transferencias condicionales a fin de incrementar su poder político y sus responsabilidades administrativas. En contraste, los políticos de provincia se inclinan por las transferencias incondicionales al considerar que éstas les permiten obtener un mayor poder de decisión. En consecuencia, dado el conflicto existente entre estos dos niveles de gobierno, el monto y tipo de transferencia a efectuar dependerá de la relativa fuerza y poder político que tenga cada grupo de presión.

En resumen, es claro que existen varios motivos que justifican la asignación de transferencias, pero, a la vez, no es racional diseñar un sistema efectivo de éstas si no se tiene una idea clara de los objetivos que se quieren alcanzar.

Ley 12 de 1986

El gobierno colombiano ha utilizado variados sistemas de transferencias durante los últimos veinte años a fin de cubrir las necesidades de recursos de los distintos niveles territoriales y entidades estatales. El Cuadro 2 presenta la evolución de las transferencias otorgadas por el nivel central de la nación durante el período 1973-1984.

El primer aspecto que resalta en los datos sobre estas transferencias es la pérdida de participación del nivel nacional, en el cual están incluidas las administraciones descentralizadas, las empresas financieras y no financieras y la seguridad social del Estado. Por su lado, los niveles departamentales y municipales incrementan notablemente su participación como destinatarios de las transferencias de la nación. Aunque la de los departamentos casi se duplica, es evidente que el más beneficiado durante el período

⁶ Albert Bretton y Anthony Scott (1978), *The Economic Constitution of Federal States*, Toronto, University of Toronto Press.

resulta ser el nivel municipal de la administración pública. Los datos muestran claramente que la evolución de las transferencias de la nación hacia la descentralización del gasto público en favor de los departamentos y sobre todo de los municipios es una tendencia que venía dándose desde mediados de la década de los setenta, y que después sería acentuada con medidas de la reforma municipal.

CUADRO 2
Transferencias de la nación central por nivel de gobierno
1973-1984
(Participaciones)

Año	Nación	Departamentos	Municipios	Total
1973	76.04	22.94	1.02	100.00
1974	72.55	26.83	0.62	100.00
1975	68.19	29.75	2.06	100.00
1976	59.26	32.91	7.83	100.00
1977	58.37	36.99	4.64	100.00
1978	52.52	40.89	6.59	100.00
1979	57.26	35.92	6.81	100.00
1980	58.79	33.11	8.10	100.00
1981	57.01	33.10	8.89	100.00
1982	53.88	35.32	10.88	100.00
1983	52.42	35.81	11.77	100.00
1984	47.61	41.86	10.53	100.00

Fuente: DANE

En la Ley 12, en mayor o menor medida, los tres argumentos esgrimidos en favor de las transferencias se tienen en cuenta, aunque el de más peso es el de la brecha fiscal. De hecho, lo que se busca es que las entidades regionales y locales, a través de transferencias, puedan financiar sus gastos y logren equilibrar el presupuesto. Para ello, la Ley 12 de 1986 aumenta la cesión del Impuesto al Valor Agregado, IVA, hacia todos los departamentos, intendencias, comisarías y municipios del país, y son estos últimos los más beneficiados. Determina que dicho incremento se aplicará progresivamente hasta llegar al 50% de la recaudación que, por concepto de IVA, reciba la nación.

La importancia de la medida es apreciable si se considera que, en el lapso relativamente corto de siete años, incrementa en veinte puntos porcentuales la cesión de la imposición a las ventas, tributo que ha presentado un crecimiento tan vertiginoso que lo colocaba como uno de los renglones más importantes de los ingresos de la nación, como puede observarse en el Cuadro 3. Sin embargo, en un nivel más preciso de análisis, dicha importancia debe ser matizada. En efecto, proyecciones realizadas sobre la evolución de los recaudos que por concepto del IVA percibiría la nación, y de los agregados

gubernamentales, dejan ver que las transferencias que se derivan de la aplicación de la Ley 12 sólo representan un 6.26% del gasto del gobierno central y, por supuesto, mucho menos del total del gasto del sector público colombiano⁷.

CUADRO 3
Ingresos del gobierno nacional-Reconocimientos 1980-1986 (1)
(Millones de pesos corrientes)

CONCEPTOS	1980	%	1981	%	1982	%	1983	%	1984	%	1985	%	1986	%
I- Ingresos corrientes	140.515		176.992		225.596		243.927		306.652		464.676		690.435	
A. Renta y complementarios	50.045	24.85	66.831	25.15	78.822	24.60	79.332	21.11	98.151	19.85	129.200	19.26	186.234	19.43
B. Ventas	32.559	16.17	36.107	13.59	59.952	18.70	61.918	16.47	97.712	19.76	137.284	20.47	184.074	19.2
C. Ad Valorem a la gasolina y ACPM	10.222	5.08	17.546	6.59	20.112	6.27	24.772	6.58	30.609	6.19	37.718	5.62	46.493	4.85
D. Timbre nacional	4.438	2.21	5.380	2.02	6.277	1.96	6.345	1.69	9.521	1.93	18.270	2.72	23.927	2.49
E. Aduanas y recargos	22.725	11.29	28.955	10.90	34.735	10.83	38.998	10.38	43.499	8.80	55.445	8.27	82.448	8.60
F. CIF a importaciones (2)	1.840	0.91	2.519	0.95	2.730	0.85	3.192	0.85	2.878	0.58	29.089	4.34	52.003	5.42
G. Ad Valorem al café	13.537	6.72	10.201	3.84	9.230	2.88	5.701	1.52	8.453	1.71	12.644	1.88	29.118	3.04
H. Otros	5.149	2.56	9.453	3.59	13.678	4.27	23.719	6.31	15.829	3.20	45.026	6.71	86.138	8.99
II- Ingresos de capital	60.869		88.720		95.029		131.932		187.785		206.128		268.229	
A. Crédito interno	200	0.09	815	0.30	15.310	4.78	56.044	14.91	78.280	15.83	130.866	19.51	130.490	13.61
B. Crédito externo	21.189	10.52	31.628	11.79	20.517	6.40	4.848	1.29	106.908	21.62	73.527	10.96	130.238	13.59
C. Recursos del balance	8.343	4.14	8.233	3.10	1.766	0.55	16.107	4.28	2.597	0.53	1.735	0.26	7.501	0.78
D. Cuenta Especial de Cambios	31.116	15.45	48.044	18.08	57.436	17.91	54.933	14.61	-	-	-	-	-	-
III- Total de ingresos	201.384	100.00	265.712	100.00	320.625	100.00	375.859	100.00	494.437	100.00	670.804	100.00	958.664	100.00

(1) Excluye la parte no tributaria de la Cuenta Especial de Cambios.

(2) Incluye el impuesto del 8% a las importaciones creado por la Ley 50 de 1984.

Fuente: Contraloría General de la República, Informe financiero, 1986.

A pesar de esta última anotación, dada la situación de estancamiento y falta de flexibilidad de los ingresos propios de las localidades, que no podía ser transformada radicalmente por la Ley 14, las transferencias que por concepto de la Ley 12 comenzaron a recibir los municipios desde 1986 se convirtieron muy rápidamente en el rubro fundamental de sus ingresos, determinando su absoluta dependencia financiera de la nación.

La pérdida de autonomía no se presenta exclusivamente en lo referente al financiamiento de sus responsabilidades. Las decisiones sobre en qué invertir y cómo repartir el gasto entre funcionamiento o inversión, o entre el casco urbano y la periferia rural, no están en manos de los gobiernos locales. Las transferencias otorgadas por la Ley 12 sólo pueden destinarse a las finalidades expresamente definidas en su artículo 7º o a las autorizadas por el DNP. Son, entonces, transferencias condicionales, lo contrario de lo que sugiere la teoría cuando se trata de cerrar la brecha fiscal. En la expedición de la ley sobre cesión del IVA primó el interés centralista de controlar y tutelar el gasto público, sobre el objetivo de garantizar un equilibrio en las cuentas fiscales de los municipios.

⁷ Jorge I. González y María V. Alonso (1987), "Ley 12: un galimatías fiscal", en *Economía Colombiana*, Nos. 197-198, Bogotá, septiembre-octubre.

Enmarcada claramente dentro de la bipolaridad nación-municipio, la Ley 12 incorpora elementos de descentralización de funciones y responsabilidades para la prestación de servicios y la inversión pública. Pero, por otro lado, implica una pérdida en la autonomía del gasto y una mayor dependencia por parte de las entidades locales con respecto a las finanzas y a la planeación nacionales.

Al igual que en las transformaciones administrativas, se trataba de modernizar y hacer eficaces las actividades estatales. Esto se refleja en la reorganización administrativa que se tradujo en la liquidación, traslado y disminución de funciones de las entidades del nivel nacional que estaban encargadas de las responsabilidades asignadas a los municipios⁸. Aunque dicha reorganización se aplicó a instituciones de reconocida ineficiencia como el Insfopal y el ICCE, con el fin de reducir el desprestigio que por la prestación de servicios públicos se había venido produciendo, aparecieron nuevos problemas para el nivel central del Estado.

Efectivamente, el traslado de tales responsabilidades a los municipios representó una reducción del presupuesto de gastos del nivel nacional, pero las transferencias que el gobierno central debía girar a las administraciones locales para su cumplimiento excedían en mucho esa disminución. Dicha diferencia se plasmaría en el incremento del déficit que presentaba el presupuesto nacional, según los cálculos realizados por la Contraloría General de la República⁹.

Localmente, la Ley 12 implica la obligación, por parte de los municipios, de asumir una gran cantidad de importantes servicios estatales que, precisamente por su escaso cubrimiento y atención, han sido motivo recurrente de insatisfacción ciudadana y de paros cívicos, tales como la construcción, ampliación y mantenimiento de acueductos y alcantarillados, la construcción y conservación de carreteras, caminos y puentes veredales, la construcción y dotación de los establecimientos oficiales de primaria y secundaria, la construcción, mantenimiento y dotación de puestos de salud y hospitales locales y la extensión de la electrificación a zonas rurales y urbanas, entre otros.

La magnitud de tal responsabilidad no es, de manera alguna, despreciable. Las estimaciones que han aparecido en el proyecto gubernamental para establecer los niveles de pobreza en el país¹⁰ dejan ver que en el 52% de los departamentos el número de personas que habita viviendas con necesidades básicas insatisfechas supera el 50% de la población de su respectiva sección político-administrativa. Aunque los indicadores utilizados no incluyen aspectos como vías de comunicación y salud, sí dan una idea del ingente esfuerzo que es necesario adelantar para colmar las necesidades de servicios básicos, en particular de acueductos y alcantarillados.

⁸ Una exposición detallada de las transformaciones administrativas del nivel nacional, derivadas de la aplicación de la Ley 12, puede consultarse en Alfredo Manrique (1987), "La descentralización administrativa", en *Ley 12: descentralización administrativa y fiscal*, Bogotá, Fescol-Procomún.

⁹ Contraloría General de la República (1987), "Impacto de la Ley 12 sobre las finanzas públicas", en *Informe Financiero*, Bogotá, enero.

¹⁰ PNUD-Unicef-DANE-Departamento Nacional de Planeación-Ministerio de Agricultura (1987), "Magnitud de la pobreza en Colombia-Primer informe del proyecto de indicadores de pobreza", en *Boletín de Estadística*, Bogotá, junio.

CUADRO 4

Indicadores de pobreza en Colombia

Personas en viviendas con necesidades básicas satisfechas e insatisfechas según secciones del país

SECCIONES Y ZONAS	TOTAL PERSONAS	SATIS- (%)	IN- SATIS- (%)	PER- SONAS EN LA (%)	PER- SONAS EN VIVIEN- DAS SIN S.P. (%)
TOTAL NACIONAL	26.570.060	56.79	43.21	21.35	20.86
Cabecera	18.597.610	68.47	31.53	12.24	8.84
Resto	7.972.450	29.54	70.46	42.62	48.90
Antioquia	3.654.000	62.58	37.42	17.65	14.89
Cabecera	2.563.780	73.76	26.24	9.78	5.85
Resto	1.090.300	36.30	63.70	36.18	36.15
Boyacá	1.046.210	43.77	57.23	28.93	42.91
Cabecera	408.830	75.53	24.47	8.39	4.88
Resto	637.380	21.75	78.25	42.10	67.30
Caldas	763.590	66.83	33.17	11.55	6.82
Cabecera	509.860	75.05	24.95	6.94	2.12
Resto	254.730	50.41	49.59	20.75	16.19
Cesar	559.240	42.85	57.15	34.54	32.96
Cabecera	348.010	57.33	42.67	20.95	15.10
Resto	211.230	19.01	80.99	56.93	62.39
Córdoba	825.730	29.14	70.86	49.93	51.54
Cabecera	393.850	48.49	51.51	28.15	25.63
Resto	431.880	11.50	88.50	69.79	75.16
Meta	385.350	55.58	44.42	21.21	17.66
Cabecera	267.540	65.96	34.04	11.48	3.93
Resto	117.810	31.98	68.02	43.31	48.83
Sucre	490.220	30.42	69.58	51.79	51.36
Cabecera	280.770	46.28	53.72	34.01	29.70
Resto	209.770	9.16	90.84	75.62	84.40

Fuente: PNUD-Unicef-Departamento Nacional de Planeación-Ministerio de Agricultura, "Magnitud de la pobreza en Colombia - Primer Informe del Proyecto de Indicadores de Pobreza", en DANE, Boletín de Estadística, Bogotá, junio de 1987.

El Cuadro 5 presenta la proyección de los recursos que, por concepto de la Ley 12, recibiría la totalidad de los municipios de cada departamento, y de las antiguas intendencias o comisarías. Se aprecia en él que realmente las rentas transferidas son cuantiosas. A pesar de la agregación, se percibe también el aspecto quizá más problemático de la fórmula diseñada para determinar la cesión del IVA que recibirá cada municipio: la exagerada importancia del factor poblacional. Una comparación de departamentos con casi igual número de municipios como Antioquia y Boyacá, o como Caldas, Cesar, Córdoba, Meta y Sucre, deja traslucir el peso de tal factor. Tanto la población como las transferencias recibidas por Antioquia son aproximadamente tres veces más grandes que las de Boyacá, y las de Caldas un 33% superiores a las de Cesar.

CUADRO 5
Proyección de las transferencias de Ley 12
(Millones de pesos corrientes)

Departamentos	Número de municipios	1987	1988	1989	1990	1991	1992
Antioquia	124	9.597.06	14.211.36	17.903.04	24.201.35	32.862.70	45.029.83
Atlántico	23	3.190.82	4.631.88	5.681.73	7.430.90	9.749.50	12.873.07
Bolívar	32	2.866.94	4.352.71	5.579.37	7.595.37	10.415.50	14.387.93
Boyacá	121	2.703.86	4.292.81	5.694.45	8.138.84	11.610.20	16.655.51
Caldas	25	2.117.41	3.172.40	4.040.12	5.530.17	7.599.20	10.536.40
Caquetá	15	616.74	969.06	1.279.85	1.821.85	2.591.60	3.710.26
Cauca	36	1.980.30	3.065.31	3.988.68	5.586.55	7.830.50	11.054.37
Cesar	24	1.469.82	2.252.12	2.899.83	4.013.75	5.564.00	7.769.97
Chocó	19	719.44	1.130.03	1.492.23	2.123.87	3.020.90	4.324.62
Córdoba	26	2.270.93	3.523.69	4.580.44	6.405.53	8.961.30	12.622.01
Cundinamarca	114	3.479.80	5.469.64	7.202.26	10.215.51	14.477.80	20.647.41
Distrito Especial	1	8.898.72	12.457.68	14.747.48	18.427.14	23.017.70	28.744.13
Guajira	9	715.32	1.134.48	1.504.23	2.149.06	3.064.80	4.395.74
Huila	37	1.576.95	2.399.87	3.085.69	4.266.94	5.914.50	8.264.51
Magdalena	21	1.934.21	2.932.27	3.739.34	5.119.77	7.025.30	9.713.31
Meta	24	983.56	1.490.12	1.899.95	2.601.02	3.569.00	4.934.60
Nariño	56	2.419.20	3.734.85	4.844.23	6.760.04	9.442.50	13.284.23

Departamentos	Número de municipios	1987	1988	1989	1990	1991	1992
N. de Santander	39	2.121.82	3.209.33	4.085.96	5.584.26	7.650.20	10.560.94
Quindío	12	901.62	1.348.72	1.702.62	2.304.86	3.129.90	4.283.85
Risaralda	14	1.474.29	2.169.04	2.699.19	3.593.20	4.801.00	6.464.36
Santander	86	3.529.83	5.294.79	6.715.15	9.141.82	12.486.00	17.194.67
Sucre	24	1.307.37	2.008.71	2.599.05	3.618.11	5.044.20	7.085.25
Tolima	46	2.579.47	3.958.36	5.112.58	7.102.53	9.882.10	13.852.75
Valle	42	6.538.00	9.534.57	11.762.18	15.493.54	2.0481.80	27.269.24

INTENDENCIAS

Arauca	4	157.84	248.97	329.36	469.56	668.70	958.02
Casanare	19	269.27	421.74	556.23	790.78	1.123.90	1.607.99
Putumayo	7	250.53	400.57	532.93	763.76	1.091.60	1.567.99
San Andrés y Providencia	1	7.99	13.04	17.5	25.27	36.30	52.35

COMISARÍAS

Amazonas	2	52.38	82.65	109.36	155.92	222.10	318.17
Guainía	1	22.17	34.92	46.16	65.76	93.60	134.05
Guaviare	1	74.51	117.49	155.41	221.53	315.40	451.92
Vaupés	1	31.61	49.85	65.94	94.01	133.90	191.79
TOTAL	1006	66.879.20	100.143.53	126.663.2	171.870.08	33.959.50	321.058.66

Fuente: Departamento Nacional de Planeación.

La naturaleza de los problemas que provienen del acentuado énfasis en el factor poblacional es sugerida ya con una comparación de los datos en los Cuadros 4 y 5. En efecto, como ya se había anotado, las transferencias recibidas por los municipios antioqueños triplican las de los de Boyacá, a pesar de que en éstos el 57.23% de las personas habita viviendas con necesidades básicas insatisfechas, frente a un 37.42% que en Antioquia padece las mismas circunstancias. Más dramático aún resulta comparar el caso de Caldas, Cesar y Sucre. Caldas, uno de los pocos departamentos colombianos que presentan indicadores medianamente aceptables en cuanto a cubrimiento de necesidades básicas, recibe no obstante mayores transferencias que Cesar, donde el 57.15% de los habitantes no logra un nivel adecuado de ellas, o Sucre, donde casi el 70% de la población se encuentra en estas condiciones y se considera que más de la mitad está en la miseria. Dadas las exigencias de inversión en servicios, con el fin de que las regiones y municipios brinden a sus habitantes la satisfacción de las necesidades mínimas para la vida comunitaria, los requisitos de gasto público no son cubiertos por las transferencias y seguirá persistiendo la brecha fiscal.

Por otro lado, la Ley 12 pretendía ocasionar un efecto redistributivo en el que está implícita la búsqueda de equidad fiscal. En su método de cálculo de las transferencias una parte se destinaba a los municipios de menos de 100.000 habitantes, proporcional a la población y al esfuerzo fiscal. Este último, medido por la eficiencia en la recaudación de los impuestos municipales, básicamente del predial, que presenta cada localidad. Sin embargo, esta transferencia adicional sigue dependiendo básicamente del factor poblacional.

El Cuadro 6 muestra los resultados de un ejercicio para medir el posible impacto de las transferencias otorgadas por la Ley 12 sobre la equidad fiscal. Considerando una categorización por la cual se agrupan los municipios colombianos en catorce conglomerados, a partir de variables indicativas de condiciones económicas y sociales¹¹, se calculó el promedio de transferencias que recibiría cada municipio en cada conglomerado. Los indicadores de necesidades básicas insatisfechas también aparecen con sus valores promedios, lo que permite adelantar algunas conclusiones preliminares. En general, el monto de transferencias no guarda ninguna relación con las necesidades de servicios de cada tipología de municipios. Los municipios cafeteros, por ejemplo, reciben un promedio de transferencias relativamente elevado en comparación con sus necesidades de inversión en servicios, una de las más bajas del país. Los municipios de las zonas de colonización y los del minifundio andino, por el contrario, reciben uno de los promedios más bajos de transferencias, a pesar de presentar condiciones de vida mucho más precarias.

Como ya se anotó, en gran medida este efecto es resultado de la excesiva influencia del factor poblacional en el cálculo de las transferencias. De esta forma la efectividad de la Ley 12, en su búsqueda de equidad fiscal y en la pretensión redistributiva, es casi nula. También, en cierta medida, las externalidades son tenidas en cuenta por la reforma municipal. El Decreto 77 señala: “Los departamentos podrán concurrir a la prestación de estos servicios”, refiriéndose tanto a los de cobertura local como a aquellos en los cuales los beneficios trascienden las fronteras municipales. Además, la Ley 11 revive la posibilidad de crear Asociaciones de Municipios con el fin de reunir esfuerzos para la realización de obras de interés común, para las cuales recibirán transferencias complementarias.

¹¹ Véase Libardo Sarmiento, *op. cit.*

CUADRO 6

Necesidades básicas y transferencias de Ley 12 por subconglomerado (%)

Conglomerado	Subconglomerado	(I)	(II)	(III)	(IV)	(V)	(VI)	(VII)	Transf. Prom. Municipio/87 (millones de pesos)
TOTAL NACIONAL		64.37	35.68	19.62	23.43	40.58	21.41	17.48	
Minif. Andino	Deprimido	76.84	45.93	19.63	29.72	58.92	24.09	19.85	16.44
	Tradicional	63.51	30.98	13.89	21.56	39.56	19.22	15.80	20.03
Estruc. Reg. Caribe	Minif. Cost.	79.88	57.88	40.56	30.22	61.31	31.91	22.26	41.03
Colonización	Latif. Agr. Cial.	78.61	57.31	46.78	27.61	58.70	30.08	21.84	52.69
	Frontera	72.34	38.99	21.67	25.92	46.10	16.98	21.37	25.71
	Interna	77.50	52.01	33.30	30.36	56.28	23.17	25.84	41.60
	No Activa	84.52	40.90	11.91	22.30	58.60	22.45	23.75	26.53
Campesino Medio	Zonas cafeteras	42.83	16.00	5.30	15.12	11.33	18.70	15.15	46.46
	No cafeteras	52.14	23.51	12.50	17.90	24.80	18.80	13.80	34.86
Zonas Agric. comercial	Poblac. urbana	43.67	18.76	10.63	19.49	12.33	18.20	11.42	111.36
	Poblac. rural	44.04	18.83	10.21	17.90	15.40	17.90	10.40	63.33
Centros Urbanos	Ciudades secund.	36.87	13.97	5.93	16.78	12.07	14.23	8.16	211.20
	Cent. de relevo	41.20	19.70	12.50	18.40	17.00	15.00	9.90	460.12
	Cent. Regionales	26.60	9.12	4.80	13.70	6.90	9.10	5.20	3.560.73

(I) Porcentaje de personas con necesidades básicas insatisfechas.

(II) Porcentaje de personas en miseria.

(III) Porcentaje de personas en vivienda inadecuada.

(IV) Porcentaje de personas en hogares con hacinamiento.

(V) Porcentaje de personas en viviendas sin servicios.

(VI) Porcentaje de personas con alta dependencia económica.

(VII) Porcentaje de personas en hogares con inasistencia escolar.

Fuentes: - Libardo Sarmiento, "Pobreza y violencia: un análisis municipal", en Óscar Fresneda y otros, *Pobreza, violencia y desigualdad: retos para la nueva Colombia*, Bogotá, Naciones Unidas, 1992.

- Departamento Nacional de Planeación.

Estas dos posibilidades, sin embargo, dependen en mucho del juego político en los departamentos. En efecto, según la primera de ellas, las administraciones regionales pueden decidir en forma autónoma cómo concurrir con los municipios en las nuevas responsabilidades. En esa medida, el apoyo departamental a obras locales y a aquellas que presentan externalidades dependerá de la voluntad política que el gobernador y las asambleas demuestren para ello¹². Por otra parte, se niega a las localidades la posibilidad de realizar inversiones conjuntas con las agrupaciones de municipios, para el logro de economías de escala. La Ley 11 de 1986, que considera las Asociaciones de Municipios para tal fin, deja su creación totalmente a disposición de las asambleas departamentales, a iniciativa del gobernador. Por ende, los municipios no tienen autonomía para crearlas y sí obligación de aceptarlas. Una vez más aparecen las decisiones jerárquicas en la reforma descentralista.

Situación actual

Todos los aspectos anteriormente señalados se expresaron de una u otra manera en el transcurso de la aplicación de la Ley 12, hasta que fue derogada por la Constitución de 1991. Para compensar la pérdida de recursos de las entidades territoriales, la nueva Carta establece, en su Artículo 357, que los municipios participarán en los ingresos corrientes de la nación.

¹² Helga C. Rivas (1987), "La Ley 12 Y la descentralización en Cundinamarca", en *Economía Colombiana*, Nos. 197-198, Bogotá, septiembre-octubre.

Se determina que dicha participación, que para 1993 se establece en el 14% de los ingresos corrientes, se incrementará anualmente para alcanzar en el año 2002 una proporción del 22% como mínimo. Las áreas prioritarias que se financiarán con estos recursos, así como las responsabilidades que en materia de inversión social asumirán los municipios y las condiciones para su cumplimiento, deben ser definidas por ley.

La Constitución determina que el 65% de los recursos debe distribuirse en proporción directa con el número de habitantes con necesidades básicas insatisfechas y con el grado relativo de pobreza de la población residente en el respectivo municipio. La otra parte (35%) se distribuirá en función de la población total, de la eficiencia fiscal y administrativa y del progreso alcanzado en la calidad de vida. Un porcentaje de esta última parte será asignado en forma exclusiva a los municipios con menos de 50.000 habitantes. La ley precisará el alcance y los criterios de distribución, así como el porcentaje a invertir en las zonas rurales. Con el fin de no ser objeto de las sanciones que establezca la ley, las autoridades locales deben demostrar un eficiente y correcto manejo y aplicación de los recursos ante los organismos de control y evaluación de resultados.

En estas medidas se puede apreciar el propósito de la Constitución de corregir, con la nueva participación, algunos de los problemas existentes en el sistema de transferencias derivado de la Ley 12. En primer lugar, da un vuelco total a los criterios con los cuales se realiza la distribución. Ahora los elementos más importantes a considerar son las necesidades básicas insatisfechas y la situación de pobreza de los municipios, lo que, evidentemente, configura un indicador más apropiado de los recursos necesarios para cubrir las demandas que sobre infraestructura social presentan sus habitantes. El factor poblacional, tan importante en la anterior transferencia, queda relegado al porcentaje residual de la participación, junto con la eficiencia y los avances en la calidad de vida. De esta manera, la nueva Constitución contribuye a que los apoyos financieros de la nación se dirijan hacia los municipios más necesitados, con el fin de evitar la profundización de los desequilibrios existentes entre ellos, que la Ley 12 reforzaba.

En segundo término, ordena la conformación de un sistema de seguimiento y evaluación que examine permanentemente la aplicación de los criterios y las leyes reglamentarias por parte de cada municipio. Se omite así el criterio de esfuerzo fiscal que contemplaba la Ley 12, y que resultaba tan contradictorio con los propósitos contemplados en la Ley 14 de 1983, de fortalecer los recursos propios de las entidades territoriales¹³.

Reforzando este aspecto, el Congreso puede tomar la iniciativa para revisar cada cinco años los porcentajes de distribución, con lo cual se da validez y legitimidad al proceso de evaluación y, a la vez, se otorga flexibilidad al reparto de los recursos para responder a eventuales cambios en la situación relativa de los municipios.

Otra gran transformación que introduce la Constitución es el cambio de la base de cálculo y el carácter nuevamente incremental de la participación. Esta medida expresa el acuerdo alcanzado entre dos fuerzas con distintos puntos de vista que se enfrentaron en la Asamblea Nacional Constituyente: el gobierno, por un lado, y los constituyentes que adoptaron los intereses regionales y la autonomía como plataforma de discusión, por el

¹³ Édgar González (1991), "El sistema de transferencias intergubernamentales", en Fescol-FAUS, *Descentralización de Estado Moderno*, Bogotá, Fescol.

otro. Estos últimos expresaron abiertamente su inclinación por transferir a los municipios el total de recaudo del IVA, para que la limitación de recursos no impidiera el cabal ejercicio de las funciones ni coartara la tendencia hacia la autonomía de las localidades. El gobierno, por su parte, no podía abstenerse de contar con los recursos provenientes del impuesto más dinámico del sistema tributario colombiano, so riesgo de colocarse en una persistente e insoportable situación de déficit fiscal.

La salida fue claramente transaccional y, por ende, no hay nítidos vencedores ni vencidos. Los constituyentes lograron que el porcentaje de participación se siguiera incrementando hasta la entrada del próximo siglo y no se estancara en 1992 como estaba previsto en la Ley 12. Pero, con la nueva base de cálculo, el gobierno pudo, en alguna medida, frenar la dinámica de la participación en el largo plazo. En efecto, el IVA es el recurso que muestra el crecimiento sostenido más dinámico entre los que conforman los ingresos corrientes de la nación —ingresos tributarios y no tributarios con excepción de los recursos de capital—. Por lógica, este último rubro presenta un crecimiento inferior que se reflejará, necesariamente, en la participación de los municipios definida por la Carta.

La presión del gobierno para disminuir la dinámica del flujo de recursos hacia los municipios quedó patentada, además, en la decisión de excluir de la participación, durante el primer año de vigencia, los ajustes a impuestos existentes y los que se dicten por medidas de emergencia económica, así como también los impuestos nuevos, estos últimos a determinación del Congreso. Esta decisión era de gran importancia ya que el gobierno tenía prevista una reforma tributaria que, en un proceso de reducción de aranceles en marcha y con una administración poco efectiva para el recaudo de los impuestos directos, estaría sustentada en la tributación indirecta, y particularmente en el IVA.

En esta situación marco se hallan actualmente los recursos nacionales destinados a los municipios para la financiación de las funciones que les han sido delegadas durante el proceso de descentralización. Queda aún pendiente, para desarrollo legal, el diseño del mecanismo mediante el cual se distribuirán los recursos bajo los criterios definidos por la Carta. Así mismo, resta definir las responsabilidades que asumirán los municipios en materia de inversión social.

Hasta tanto no se realicen estos ejercicios normativos es imposible imaginar la situación presupuestal de los municipios colombianos, aunque es previsible que no se complique mucho si se cumple el mandato constitucional que reza: “No se podrán descentralizar responsabilidades sin previa asignación de recursos fiscales suficientes para atenderlas” (Artículo 356).

En esta lógica se inscriben ahora otros recursos nacionales destinados a las entidades territoriales y los recursos propios de éstas, con lo cual la Constitución le imprime un carácter más integral al aspecto fiscal de la descentralización en Colombia. Para ello se ocupa de varios mecanismos de financiación de la gestión pública en los departamentos y municipios, entre los que sobresalen el situado fiscal, las regalías y el sistema impositivo de estos niveles político-administrativos. El situado fiscal se reforma por la Constitución de 1991, recogiendo los avances que al respecto había desarrollado la Ley 10 de 1990, que reestructura el Sistema Nacional de Salud, y adoptando algunos de los criterios definidos para las transferencias de carácter general que remplazaron a la cesión del IVA.

El situado queda definido como un porcentaje de los ingresos corrientes que será cedido a los departamentos y distritos para que, directamente o a través de los municipios, atiendan los servicios de salud y educación. En relación con la situación anterior, se amplía la cobertura para la educación al incluir los niveles medio y vocacional. Su referencia a los ingresos corrientes otorga al situado una mayor dinámica, en tanto ellos presentan un crecimiento más acelerado que los ingresos ordinarios de la nación, los cuales constituían la antigua base de liquidación.

Los criterios para su distribución también se modifican sustancialmente. El llamado situado territorial, es decir, la parte que se distribuye por igual entre los departamentos y distritos, se reduce del 30 al 15%. La otra parte, que constituye el grueso de la transferencia (85%), ya no se distribuye en consideración al número de habitantes de las entidades territoriales. En la nueva normatividad se introduce un criterio de distribución basado en el número de usuarios actuales y potenciales de los servicios, que corresponde en forma más precisa a los requerimientos financieros de una adecuada prestación de los servicios. Los otros factores de distribución son el esfuerzo fiscal ponderado y la eficiencia administrativa de la entidad territorial, y queda en manos del Congreso la posibilidad de revisar la distribución cada cinco años.

A diferencia de la transferencia anteriormente analizada, el situado no tiene un porcentaje de ingresos corrientes establecido con rango constitucional, sino que será determinado por la ley, aunque la Carta sí estipula realizar un incremento anual, hasta llegar a un nivel que permita atender adecuadamente los servicios de educación y salud para los cuales está destinado.

En lo referente a las regalías, la Constitución define el derecho de participación en ellas para aquellos departamentos y municipios en los cuales se exploten recursos naturales no renovables y para los puertos fluviales y marítimos por donde se transporten. La ley debe determinar el monto y los criterios de distribución de las regalías entre las autoridades territoriales que adquieren ese derecho. La Constitución creó, además, el Fondo Nacional de Regalías, cuyos recursos se aplicarán al desarrollo regional y a la preservación del ambiente, el cual se nutrirá del monto de regalías que no se asigne a los departamentos y municipios.

Finalmente, la nueva Constitución otorga a los departamentos y municipios soberanía fiscal. Con ella, mediante ordenanzas y acuerdos, las asambleas y concejos podrán establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones, los cuales gozarán de protección constitucional y, por tanto, la ley no podrá trasladarlos a la nación. Esta decisión puede beneficiar considerablemente a los departamentos y municipios que tienen una evolución dinámica. Sin embargo, como se anotó en la discusión sobre la Ley 14 de 1983, este derecho solamente será figurativo y retórico para los departamentos pobres y para los municipios que presentan limitaciones de recursos y de potencialidades de desarrollo, que son la gran mayoría.

Sobre este marco de estructura fiscal definido por la Constitución de 1991 tendrá que trabajar con ahínco la Comisión de Ordenamiento Territorial, con el fin de establecer la ley marco que determine las funciones, competencias y responsabilidades de cada entidad territorial y, con base en ello, diseñar el esquema de relaciones entre los diferentes niveles político-administrativos que permitan incrementar la eficiencia de la gestión pública.

A MANERA DE CONCLUSIÓN

El desarrollo de prácticas descentralistas en América Latina puede leerse como otra de las expresiones de la conflictiva relación entre los procesos de modernización y democratización, que desafían a nuestras sociedades. En este sentido, la puesta en marcha de la descentralización ha configurado una serie de escenarios donde se hacen visibles las barreras que obstaculizan el desarrollo de las sociedades locales y regionales. Pero también ha generado espacios donde, potencialmente, pueden converger proyectos que hagan viable el acceso a una cierta modernidad política.

Desde esta perspectiva puede reiterarse que la reforma municipal que se ha venido impulsando en el continente no es un proceso unívoco, gestado y tutelado “desde arriba”. Es un asunto, como lo advertíamos, que le concierne a la sociedad y al Estado.

Los actores que participan en el proceso descentralizador, no sólo desde la cúpula del poder, sino desde el mundo de las clases subalternas, desempeñan un papel decisivo en la orientación y la dinámica de las reformas. De tal manera, en este trabajo se ha reconocido como un aspecto crucial la capacidad de apropiación democrática que demuestren los distintos sectores de la sociedad civil frente a los mecanismos de participación y decisión que, en la mayoría de los casos, prevén las citadas reformas.

En Colombia, las ambivalencias que entraña la descentralización de poderes, funciones y recursos, tienden a acentuarse. Esa terca coexistencia, de la que hemos dado cuenta, entre “Guerra y política”, entre “orden y violencia”, entre “violencia y democracia”..., multiplica las oposiciones que encierra toda reforma del Estado.

En nuestro caso, la reforma municipal ha tenido que desarrollarse bajo un contexto donde lo característico ha sido la polarización social, la confrontación armada y la fragmentación del poder político. No obstante, este mismo entorno en el cual se han puesto a prueba los cambios institucionales ha mostrado con fuerza la debilidad del Estado.

Las localidades, a su turno, se han convertido en fieles sensores de la magnitud y la profundidad de la crisis que resulta de la precariedad estatal. Si el municipio es por excelencia un lugar de conflictos, también se constituye en un campo privilegiado para redescubrir la democracia y para reconstruir la política. La reforma del poder local, debe destacarse, también encierra un considerable potencial transformador.

Con estas apreciaciones no se quiere incurrir en el llamado “fetichismo institucional”, ni homologar lo local con lo democrático. Se quiere llamar la atención sobre el doble carácter de la descentralización, máxime cuando se desarrolla en contextos de crisis. Así mismo, se considera pertinente plantear la necesidad de valorar el espacio local, como ámbito de las necesidades cotidianas, como terreno donde las relaciones entre gobernantes y gobernados son más próximas, y donde la gestión de los asuntos públicos puede adquirir un significado más visible y concreto.

Para terminar estas notas, conviene hacer más explícitos los distintos nudos problemáticos, o tensiones no resueltas del proceso descentralista en curso. Primero, pueden señalarse como unas de las tensiones no resueltas aquellas que provienen de las relaciones entre la nación y las entidades territoriales, así como de las que se establecen

entre estas últimas. Aunque se han venido impulsando una serie de medidas que buscan el fortalecimiento del municipio, le asignan nuevas funciones a los departamentos, promueven la coordinación entre los distintos niveles y favorecen la conformación de provincias y regiones —como entidades más acordes con la geografía económica y social del país— continúa pendiente la conquista de autonomías relativas. Sobre todo si se registra el excesivo control y la tutela que se sigue ejerciendo desde el Estado central. La toma de decisiones políticas y administrativas homogeneizantes frente a realidades heterogéneas postergan, así mismo, las posibilidades de consolidación de la autonomía local y regional.

Segundo, la reasignación de competencias y la delegación de responsabilidades a los departamentos y municipios contrasta con el escaso desarrollo institucional de los mismos y con la insuficiente capacidad técnica y administrativa que éstos exhiben. En esta misma línea de problemas se destaca la incongruencia entre la transferencia de recursos, a pesar de ser significativa, con la magnitud de las responsabilidades delegadas a las localidades y con el volumen y costo de las necesidades básicas a satisfacer. Esta incongruencia, a la postre, puede convertirse, como se ha mencionado, en el talón de Aquiles de la descentralización. Más aún si se tiene en cuenta que ingresamos a una etapa de severas restricciones económicas y fiscales.

Tercero, la copiosa y avanzada legislación que se ha venido incorporando en el ordenamiento jurídico, referente al ordenamiento territorial, la planificación y la descentralización, no se corresponde con los resultados concretos de la reforma municipal.

Las nuevas instituciones ciertamente favorecen la construcción de la democracia y ponen al alcance del ciudadano diversos instrumentos para avanzar en este sentido. Sin embargo, estas instituciones apenas comienzan a llenarse de contenido social y a desplegar su potencial transformador. Las potencialidades de la reforma municipal tropiezan a diario con las deficiencias estructurales del Estado, con el carácter todavía excluyente del régimen y con la notoria inorganicidad y pasividad de la sociedad civil. Esto último hace aún más lenta y difícil la apropiación colectiva de los espacios políticos que propicia dicha reforma estatal.

Cuarto, en el plano político se abren formalmente las compuertas para la expresión de nuevas formas de organización y participación ciudadana, pero a su vez el sistema clientelista se reproduce y se perfecciona, incluso a costa de la legitimidad y capacidad de representación del régimen.

El sistema electoral tiende a ser más eficiente y la competencia partidista se hace más amplia y flexible, pero el Estado no demuestra una capacidad efectiva para garantizar la pluralidad, la tolerancia y, en últimas, el ejercicio de la política. En especial, cuando se trata de las reivindicaciones del movimiento popular y de la participación de los sectores en franca oposición al establecimiento.

Por último, las diversas modalidades de la violencia política operan en contravía de la apertura institucional y del establecimiento de la convivencia civilizada. Puede decirse que en la conflictiva relación entre descentralización y paz se condensa el conjunto de contradicciones que hemos señalado.

Reformar descentralizando para alcanzar la paz es una de las estrategias centrales del régimen para mantener su estabilidad y enfrentar la crisis que de manera creciente lo vulnera. Pero, a su vez, tal estrategia se revela como una opción y una oportunidad para que desde el municipio —lugar de encuentro entre sociedad civil y Estado— se empiece a construir una nueva forma de hacer política y de acceder al poder.

Por ello, mientras la reforma municipal no se integre a un proyecto global de transformación social y política que convierta en realidad los propósitos de la Constitución promulgada en 1991, y que sea capaz de superar el enfrentamiento armado, la reforma de las instituciones locales operará como rueda suelta y sus virtuales bondades podrán traducirse en nuevas frustraciones y, por ende, en un detonante de aun mayores conflictos.

ANEXO

***NORMAS BÁSICAS SOBRE
DESCENTRALIZACIÓN,
PLANIFICACIÓN Y ORDENAMIENTO
TERRITORIAL EN COLOMBIA
(1980-1992)***

*Por: FERNANDO GUZMÁN RODRÍGUEZ
Abogado y especialista en Derecho Público
Universidad Nacional de Colombia*

ÍNDICE TEMÁTICO

DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA

Acuerdos Municipales:

Ley 11 de 1986, artículos 71 y 72

Decreto No. 1333 de 1986, artículos 116 y 117

Agua Potable y Saneamiento Básico:

Decreto No. 77 de 1987, artículo 1

Alcalde:

Ley 49 de 1987, artículo 5

Decreto No. 1333 de 1986, artículos 128 y 132

Decreto No. 1001 de 1988, artículos 20 y 21

Decreto No. 2520 de 1990, artículo 1

Asociaciones Municipales:

Ley 14 de 1983, artículo 30

Ley 11 de 1986, artículos 14 y 15

Decreto No. 1333 de 1986, artículos 324 a 347

Comunas y Corregimientos Municipales:

Ley 11 de 1986, artículo 16

Decreto No. 1333 de 1986, artículo 311

Concejo Municipal:

Ley 11 de 1986, artículo 61

Decreto No. 1333 de 1986, artículo 72

Contratos:

Ley 11 de 1986, artículos 47 a 49

Decreto No. 1333 de 1986, artículos 273 a 287

Desarrollo Rural Integrado:

Decreto No. 77 de 1987, artículo 43

Educación:

Ley 24 de 1988, artículo 54

Ley 29 de 1989, artículos 9 y 10

Decreto No. 77 de 1987, artículo 23

Entidades Descentralizadas:

Ley 11 de 1986, artículo 26

Decreto No. 1333 de 1986, artículo 256

Inspecciones de Policía:

Ley 11 de 1986, artículo 9
Ley 23 de 1991, artículos 1 a 21
Decreto No. 1333 de 1986, artículo 320
Decreto No. 800 de 1991, artículos 1 a 3

Orden Público:

Ley 4 de 1991, artículos 1 a 15
Decreto No. 1001 de 1988, artículo 21

Personero:

Ley 3 de 1990, artículo 1
Decreto No. 1333 de 1986, artículo 135

Policía Cívica Local:

Ley 4 de 1991, artículos 16 a 28

Puestos de Salud y Hospitales:

Decreto No. 77 de 1987, artículo 18

Tesorero:

Ley 78 de 1986, artículo 25

Vivienda de Interés Social:

Ley 3 de 1991, artículo 4

DESCENTRALIZACIÓN ECONÓMICA Y FISCAL**Catastro:**

Ley 14 de 1983, artículo 5
Ley 75 de 1986, artículo 74
Ley 9 de 1989, artículo 117
Decreto No. 1333 de 1986, artículo 175

Contraloría Municipal:

Ley 11 de 1986, artículos 50 a 52
Decreto No. 1333 de 1986, artículos 305 a 310

Impuesto de Industria y Comercio:

Ley 14 de 1983, artículos 33 a 35
Ley 50 de 1984, artículos 11 a 22
Ley 55 de 1985, artículos 62 y 63
Decreto No. 1333 de 1986, artículo 195

Impuesto de Industria y Comercio al Sector Financiero:

Ley 14 de 1983, artículo 41
Decreto No. 1333 de 1986, artículo 206

Impuesto Predial:

Ley 14 de 1983, artículos 3 s zc

Participación en el Impuesto a las Ventas, IVA:

Ley 12 de 1986, artículo 1
Ley 43 de 1987, artículo 46
Decreto No. 1333 de 1986, artículo 245
Decreto No. 2447 de 1987

Presupuesto Municipal:

Decreto No. 1333 de 1986, artículos 262 a 272

Régimen Tributario:

Ley 75 de 1986

Situado Fiscal:

Acto Legislativo No. 2 de 1987
Ley 11 de 1986, artículos 50 a 52
Decreto No. 1222 de 1986, artículo 244
Decreto No. 1333 de 1986, artículo 304

GESTIÓN Y PLANIFICACIÓN DEL DESARROLLO MUNICIPAL**Consejos Departamentales de Planeación:**

Ley 38 de 1981, artículo 21
Decreto No. 1222 de 1986, artículo 18

Financiera de Desarrollo Territorial S. A., Findeter:

Ley 57 de 1989

Planes de Desarrollo:

Ley 3 de 1986, artículo 1
Ley 9 de 1989, artículos 1 a 3
Ley 2 de 1991, artículo 1
Decreto No. 1333 de 1986, artículo 33
Decreto No. 1542 de 1991

Planes y Programas de Vivienda:

Ley 130 de 1985
Ley 78 de 1987, artículo 1
Ley 9 de 1989, artículo 123

Planificación Regional:

Ley 76 de 1985
Decretos Nos. 3083 a 3086 de 1986
Decreto No. 2411 de 1987

DESCENTRALIZACIÓN POLÍTICA**Consultas Populares:**

Acto Legislativo No. 1 de 1986, artículo 6
Ley 42 de 1989
Decreto No. 1333 de 1986, artículo 374

Elección de Alcaldes:

Acto Legislativo No. 1 de 1986
Ley 78 de 1986
Ley 49 de 1987
Decreto No. 1333 de 1986, artículo 129

Elección Consejos Intendenciales y Comisariales:

Ley 22 de 1985, artículo 7
Decreto No. 1333 de 1986, artículo 81

Comités de Participación Ciudadana en los Servicios de Salud:

Decreto No. 1216 de 1989

Iniciativa Popular:

Acto Legislativo No. 1 de 1986, artículo 6
Ley 42 de 1989, artículo 3

Juntas Administradoras Locales:

Ley 11 de 1986, artículos 16 a 21
Decreto No. 1333 de 1986, artículo 312
Juntas de Acción Comunal:
Ley 11 de 1986, artículo 22
Decreto No. 1333 de 1986, artículo 375

Juntas Directivas de las Empresas de Servicio Público:

Ley 11 de 1986, artículo 27
Decreto No. 1333 de 1986, artículo 157

Juntas Directivas de los Fondos de Vivienda de Interés Social:

Ley 3 de 1991, artículo 20

Participación Ciudadana:

Ley 11 de 1986, artículos 22 y 27
Decreto No. 1333 de 1986, artículo 375

DESCENTRALIZACIÓN Y REORDENAMIENTO TERRITORIAL**Áreas Metropolitanas:**

Decreto No. 1333 de 1986, artículos 348 a 350

Área Urbana:

Decreto No. 1333 de 1986, artículo 38

Comunas y Corregimientos Municipales:

Ley 11 de 1986, artículo 16
Decreto No. 1333 de 1986, artículo 311

Distritos Turísticos:

Acto legislativo No. 1 de 1987
Acto legislativo No. 3 de 1989

Entidades Territoriales:

Decreto No. 1333 de 1986, artículo 3

Regiones de Planificación:

Ley 76 de 1985

Zonas Industriales:

Decreto No. 1333 de 1986, artículo 48

Zonas de Reserva Agrícola:

Ley 12 de 1982, artículo 2

Decreto No. 1333 de 1986, artículo 53

LEGISLACIÓN

DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA

Leyes:

Ley 22 de 1985

Por la cual se expide el Régimen Administrativo, contractual y fiscal de las intendencias y comisarías.

Ley 130 de 1985

Por la cual se actualizan las normas sobre Vivienda Obrera en los municipios.

Ley 3 de 1986

Por la cual se expiden normas de Descentralización Departamental incorporadas al Código de Régimen Departamental.

Ley 11 de 1986

Por la cual se expide el Estatuto Básico de la Administración Municipal.

Ley 24 de 1988

Por medio de la cual se reestructura el Ministerio de Educación Nacional y se dictan otras disposiciones. Capítulo VI.

Ley 29 de 1989

Por la cual se modifica parcialmente la Ley 24 de 1988, y se dictan otras disposiciones. Artículos 9 y 10.

Ley 130 de 1989

Por la cual se actualizan las normas sobre vivienda obrera en los municipios.

Ley 10 de 1990

Por la cual se reorganiza el Sistema Nacional de Salud.

Funciones de los municipios. Artículos 5, 6, 10 a 14, 26, 30, 34 a 37.

Ley 53 de 1990

Por la cual se modifican algunos artículos del Código de Régimen Departamental, Código de Régimen Municipal, Ley 78 de 1986 y Decreto-Ley No. 77 de 1987.

Ley 4 de 1991

Por la cual se dictan normas sobre orden público interno, policía cívica local y se dictan otras disposiciones. Policía cívica local. Artículos 16 a 28.

Ley 23 de 1991

Por medio de la cual se crean mecanismos para descongestionar los Despachos Judiciales y se dictan otras disposiciones.

Decretos:

Decreto No. 467 de 1986

Por el cual se expide el Régimen Administrativo de Intendencias y Comisarías.

Decreto No. 468 de 1986

Por el cual se expide el Estatuto Contractual de Intendencias y Comisarías.

Decreto No. 1222 de 1986

Por el cual se expide el Código de Régimen Departamental.

Decreto No. 1333 de 1986

Por el cual se expide el Código de Régimen Municipal.

Decreto No. 77 de 1987

Por el cual se expide el Estatuto de Descentralización en favor de los municipios.

Decreto No. 80 de 1987

Por el cual se asignan funciones a los municipios en relación con el transporte urbano.

Decreto No. 81 de 1987

Por el cual se establecen las funciones de colaboración entre el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y los municipios, con relación a los centros de atención infantil, de ancianos y menesterosos.

Decreto No. 864 de 1987

Por el cual se reglamenta el Decreto No. 77 de 1987 sobre construcción y mantenimiento de instalaciones deportivas y educativas municipales.

Decreto No. 1723 de 1987

Por el cual se reglamenta el Decreto No. 77 de 1987 en cuanto a la reorganización del sector administrativo relativo al agua potable y al saneamiento básico.

Decreto No. 222 de 1988

Por el cual se establecen categorías de municipios con el objeto de fijar las asignaciones de sus respectivos alcaldes.

Decreto No. 1745 de 1988

Por el cual se autoriza a los personeros municipales para constituir delegados en materia penal.

Decreto No. 1347 de 1989

Por el cual se reglamenta la Ley 93 de 1938, artículos 6 y 7, y el Código de Régimen Departamental, artículo 325, relativo a las funciones de tutela sobre entidades descentralizadas.

Decreto No. 2444 de 1989

Por el cual se fijan las pautas para la creación, funcionamiento, clasificación de los organismos de tránsito y transporte municipales.

Decreto No. 493 de 1990

Por el cual se dicta el Estatuto para el Servicio Público de Transporte Municipal en vehículos tipo automóvil o taxi y se deroga el Decreto No. 265 de 1988.

Competencia de los alcaldes. Artículos 17 a 20.

Decreto No. 1862 de 1990

Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 10 de 1990, en cuanto a la organización de los servicios de salud que se prestará en los municipios del país.

Decreto No. 1787 de 1990

Por el cual se dicta el Estatuto Nacional de Transporte Público colectivo municipal de pasajeros y mixto.

Decreto No. 1881 de 1990

Por el cual se dictan normas conducentes al fortalecimiento de la política de descentralización administrativa.

Decreto No. 2520 de 1990

Por el cual se establecen los valores máximos y mínimos dentro de los cuales los Concejos del Distrito Especial de Bogotá y Municipales deben fijar las asignaciones de sus respectivos alcaldes.

Decreto No. 2692 de 1990

Por el cual se reglamenta parcialmente el Decreto No. 77 de 1987.

Decreto No. 800 de 1991

Por el cual se reglamenta la Ley 23 de 1991, sobre Descongestión de Despachos Judiciales.

Resoluciones:

Resolución No. 1599 de 1990

Instituto Nacional del Transporte. Por la cual se determina la competencia de las Oficinas de Tránsito Departamentales en aquellos municipios donde funcione o se cree una oficina de tránsito municipal.

DESCENTRALIZACIÓN ECONÓMICA Y FISCAL

Actos Legislativos:

Acto Legislativo No. 2 de 1987

Por el cual se reforma el artículo 183 de la Constitución Nacional, sobre Situado Fiscal de las entidades territoriales.

Leyes:

Ley 14 de 1983

Por la cual se fortalecen los fiscos de las entidades territoriales y se dictan otras disposiciones.

Ley 50 de 1984

Por la cual se dictan normas para proveer al financiamiento del Presupuesto Público, al fortalecimiento de los Fiscos Municipales, se conceden unas facultades, se hace una cesión y se dictan otras disposiciones.

Ley 22 de 1985

Por la cual se dictan normas sobre el Régimen Administrativo de las Intendencias y Comisarías, se faculta al Presidente de la República para reorganizar el Departamento Administrativo de Intendencias y Comisarías, modificar el Régimen Administrativo, Contractual y Fiscal, en estas entidades territoriales y se dictan otras disposiciones.

Ley 55 de 1985

Por la cual se dictan normas tendientes al ordenamiento de las finanzas del Estado y se dictan otras disposiciones.

Ley 3 de 1986

Por la cual se expiden normas sobre la Administración Departamental y se dictan otras disposiciones, Control Fiscal, artículos 16 a 20.

Ley 11 de 1986

Por la cual se expide el Estatuto Básico de la Administración Municipal. Control Fiscal, artículos 50 a 52.

Ley 12 de 1986

Por la cual se dictan normas sobre la cesión del Impuesto a las Ventas o Impuesto al Valor Agregado (IVA) y se reforma el Decreto No. 232 de 1983.

Ley 23 de 1986

Por la cual se autoriza la emisión de la estampilla pro electrificación rural y se establece su destinación.

Ley 53 de 1986

Por la cual se aumentan las regalías de los municipios.

Ley 75 de 1986

Por la cual se expiden normas en materia tributaria, de catastro, de fortalecimiento y democratización del mercado de capitales. Varios de sus artículos tratan los asuntos tributarios locales.

Ley 43 de 1987

Por la cual se regulan varios aspectos de la Hacienda Pública en materia de presupuesto, crédito público interno y externo, impuestos directos e indirectos, se conceden y precisan unas facultades extraordinarias, se establece una inversión forzosa y se dictan otras disposiciones. El artículo 46 modifica el artículo 16 de la Ley 12 de 1986 sobre la participación en el impuesto a las ventas que transfiere el Ministerio de Hacienda a los municipios.

Ley 9 de 1989

Por la cual se dictan normas sobre planes de desarrollo municipal, compraventa y expropiación de bienes y se dictan otras disposiciones. Establece la contribución de desarrollo municipal. Artículos 106 a 111.

Ley 38 de 1989

Por la cual se expide el Estatuto Orgánico del Presupuesto Nacional.

Ley 44 de 1990

Por la cual se dictan normas sobre catastro e impuestos sobre la propiedad raíz y otras disposiciones de carácter tributario.

Ley 46 de 1990

Por la cual se aprueba el Presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal del 10. de enero al 31 de diciembre de 1991.

Decretos:

Decreto No. 232 de 1983

Por el cual se redistribuye la participación en el impuesto a las ventas y se dictan otras disposiciones.

Decreto No. 2969 de 1983

Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 14 de 1983, en lo relacionado con los impuestos de circulación, tránsito, timbre nacional, consumo de licores y cigarrillos.

Decreto No. 3070 de 1983

Por medio del cual se reglamenta parcialmente la Ley 14 de 1983, en lo relacionado con el impuesto de industria y comercio.

Decreto No. 3496 de 1983

Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 14 de 1983, en lo relacionado con la reforma catastral.

Decreto No. 1095 de 1984

Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 14 de 1983, en lo relacionado con el impuesto de circulación y tránsito.

Decreto No. 469 de 1986

Por el cual se expiden normas sobre régimen presupuestal y fiscal de las intendencias y comisarías y sus entidades descentralizadas.

Decreto No. 470 de 1986

Por el cual se establece un régimen especial de fomento económico para las intendencias y comisarías, se dictan disposiciones sobre régimen aduanero en la Intendencia Especial de San Andrés y Providencia y se adoptan otras normas.

Decreto No. 1222 de 1986

Por el cual se expide el Código de Régimen Departamental.
Título VI, de los bienes y rentas departamentales. Artículos 103 a 210.

Decreto No. 1333 de 1986

Por el cual se expide el Código de Régimen Municipal.
Título X. De los bienes y rentas municipales. Artículos 166 a 261.

Decreto No. 77 de 1987

Por el cual se expide el Estatuto de Descentralización en beneficio de los municipios.

Decreto No. 78 de 1987

Por el cual se asignan funciones a entidades territoriales beneficiarias de la cesión del Impuesto al Valor Agregado (IVA).
Se asignan funciones de intervención y vigilancia a los municipios en lo relacionado con los planes y programas de vivienda realizados por el sistema de autoconstrucción.

Decreto No. 2447 de 1987

Por el cual se reglamenta la Ley 12 de 1986 sobre cesión del Impuesto al Valor Agregado (IVA).

Decreto No. 2449 de 1990

Por el cual se reglamenta la Ley 38 de 1989, normativa del Estatuto Orgánico del Presupuesto.

Decreto No. 2496 de 1990

Por el cual se crea una misión para la descentralización de las finanzas de las entidades territoriales.

Resoluciones:

Resolución No. 61 de 1987

Departamento Nacional de Planeación. Por la cual se autorizó a los municipios para efectuar gastos de inversión con recursos de incremento a la participación del IVA.

Resolución No. 421 de 1987

Departamento Nacional de Planeación. Por la cual se autorizó a los municipios y al Distrito Especial de Bogotá para efectuar gastos de inversión con recursos del incremento de la participación del IVA.

GESTIÓN Y PLANIFICACIÓN DEL DESARROLLO MUNICIPAL

Leyes:

Ley 38 de 1981

Por la cual se definen las formas de concertación de las fuerzas económicas y sociales en los organismos de planeación y los procedimientos para elaborar el Plan de Desarrollo Económico y Social de que trata el artículo 80 de la Constitución Nacional. Consejos Departamentales de Planeación. Capítulo VI.

Ley 76 de 1985

Por la cual se crea la Región de Planificación de la Costa Atlántica, se dictan otras disposiciones sobre planificación regional y se otorgan facultades extraordinarias al Presidente de la República. Artículos 2 literal d), 4 literal d) y 13.

Ley 3 de 1986

Por la cual se expiden normas sobre la administración departamental y se dictan otras disposiciones. Elaboración de planes de desarrollo. Artículo I.

Ley 9 de 1989

Por la cual se dictan normas sobre planes de desarrollo municipal, compraventa y expropiación de bienes y se dictan otras disposiciones. De la planificación del desarrollo municipal. Artículos 1 a 4.

Ley 57 de 1989

Por la cual se autoriza la creación de la Financiera de Desarrollo Territorial S. A., Findeter, y se dictan otras disposiciones.

Ley 2 de 1991

Por la cual se modifica la Ley 9 de 1989, sobre planes de desarrollo municipal. Artículos 1 a 5.

Ley 3 de 1991

Por la cual se crea el Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social, se establece el subsidio familiar de vivienda, se reforma el Instituto de Crédito Territorial y se dictan otras disposiciones. Artículos 1, 4, 17 a 25.

Decretos:

Decreto No. 1527 de 1981

Por el cual se reglamenta la Ley 29 de 1969, artículo 4, y las leyes 7 y 30 de 1981, en lo relativo a los planes y programas de desarrollo departamental.

Decreto No. 1222 de 1986

Por el cual se expide el Código de Régimen Departamental. De la planeación departamental. Artículos 16 a 25.

Decreto No. 1333 de 1986

Por el cual se expide el Código de Régimen Municipal. De la planeación municipal. Artículos 30 a 65.

Decreto No. 3083 de 1986

Por el cual se crea la Región de Planificación de la Amazonia y se dictan otras disposiciones.

Decreto No. 3084 de 1986

Por el cual se crea la Región de Planificación de la Orinoquia y se dictan otras disposiciones.

Decreto No. 3085 de 1986

Por el cual se crea la Región de Planificación del Occidente Colombiano y se dictan otras disposiciones.

Decreto No. 3086 de 1986

Por el cual se crea la Región de Planificación del Centro - Oriente Colombiano y se dictan otras disposiciones.

Decreto No. 2411 de 1987

Por el cual se reglamentan los Decretos Nos. 3083, 3084, 3085, 3086 de 1986 y la Ley 76 de 1985 en lo relativo a la organización de las Regiones de Planificación.

Decreto No. 1542 de 1991

Por el cual se crea el Sistema de Apoyo al Desarrollo Institucional de los Municipios.

DESCENTRALIZACIÓN POLÍTICA

Actos Legislativos:

Acto Legislativo No. 1 de 1986

Por el cual se reforma la Constitución Política sobre elección popular de alcaldes y consultas populares de carácter local.

Leyes:

Ley 11 de 1986

Por la cual se dicta el Estatuto Básico de la Administración Municipal y se ordena la participación de la comunidad en el manejo de los asuntos locales. Artículos 22 a 25.

Ley 78 de 1986

Por la cual se desarrolla parcialmente el Acto Legislativo Número 1 de 1986 sobre elección popular de alcaldes.

Ley 49 de 1987

Por la cual se modifica y adiciona la Ley 78 de 1986 que desarrolla el Acto Legislativo No. 1 de 1986 sobre la elección popular de alcaldes.

Ley 15 de 1988

Por la cual se reforman los artículos 67 y 69 del Decreto 1333 de 1986, Código de Régimen Municipal, sobre composición de los Concejos Municipales.

Ley 42 de 1989

Por la cual se desarrolla el artículo 6 del Acto Legislativo Número 1 de 1986, sobre consultas populares de carácter local.

Ley 3 de 1991

Por la cual se crea el Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social.

Participación comunitaria en las Juntas Directivas de los Fondos de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana. Artículo 20.

Decretos:

Decreto No. 1333 de 1986

Por el cual se expide el Código de Régimen Municipal.

Decreto No. 700 de 1987

Por el cual se reglamenta el título IX del Código de Régimen Municipal en lo relacionado con la conformación de las Juntas o Consejos Directivos de las entidades descentralizadas del orden municipal responsables de la prestación de los servicios públicos locales.

Decreto No. 1001 de 1988

Por el cual se reglamentan las leyes 78 de 1986 y 49 de 1987, sobre elección popular de alcaldes.

Decreto No. 1216 de 1989

Por el cual se crean y organizan los comités de participación comunitaria en el cuidado de la salud.

Decreto No. 114 de 1990

Por el cual se fija el número de Diputados a las Asambleas que elige cada departamento.

DESCENTRALIZACIÓN Y REORDENAMIENTO TERRITORIAL

Actos Legislativos:

Acto Legislativo No. 1 de 1981

Por el cual se autoriza erigir en departamento la Intendencia del Caquetá y se modifica el artículo 83 de la Constitución Nacional.

Acto Legislativo No. 1 de 1987

Por medio del cual se erige la ciudad de Cartagena de Indias, capital del departamento de Bolívar, en Distrito Turístico y Cultural, y se dictan otras disposiciones.

Acto Legislativo No. 1 de 1989

Por el cual se autoriza erigir en departamento la Intendencia Nacional del Putumayo.

Acto Legislativo No. 2 de 1989

Por el cual se autoriza erigir en departamento la Intendencia de Arauca.

Acto Legislativo No. 3 de 1989

Por medio del cual se erige la ciudad de Santa Marta, capital del Departamento del Magdalena, en Distrito Turístico, Cultural e Histórico.

Leyes:

Ley 22 de 1985

Por la cual se dictan normas sobre el Régimen Administrativo de las Intendencias y Comisarías.

Ley 76 de 1985

Por la cual se crea la región de planificación de la Costa Atlántica, se dictan otras disposiciones sobre planificación regional y se otorgan al Presidente de la República facultades extraordinarias para la creación de regiones de planificación en todo el territorio nacional. Artículo 16.

Ley 11 de 1986

Por la cual se dicta el Estatuto Básico de la Administración Municipal y se ordena la participación de la .comunidad en el manejo de los asuntos locales. Artículos 14 y 16.

Decretos:

Decreto No. 467 de 1986

Por el cual se expide el Régimen Administrativo de Intendencias y Comisarías.

Decreto No. 1222 de 1986

Por el cual se expide el Código de Régimen Departamental. Artículos 2 y 4.

Decreto No. 1333 de 1986

Por el cual se expide el Código de Régimen Municipal. Artículos 38, 48, 53, 311, 318, 348 a 350.

Decreto No. 3083 de 1986

Por el cual se crea la Región de Planificación de la Amazonia y se dictan otras disposiciones.

Decreto No. 3084 de 1986

Por el cual se crea la Región de Planificación de la Orinoquia y se dictan otras disposiciones.

Decreto No. 3085 de 1986

Por el cual se crea la Región de Planificación del Occidente Colombiano y se dictan otras disposiciones.

Decreto No. 3086 de 1986

Por el cual se crea la Región de Planificación del Centro - Oriente Colombiano y se dictan otras disposiciones.

Decreto No. 2411 de 1987

Por el cual se reglamentan los Decretos Nos. 3083, 3084, 3085, 3086 de 1986 y la Ley 76 de 1985 en lo relativo a la organización de las Regiones de Planificación.

BIBLIOGRAFÍA

Acuña, Carlos et al. (1988), *Democratización, modernización y actores sociopolíticos: Hacia un nuevo orden estatal en América Latina*, Buenos Aires, Clacso, 2 Vols.

Aghón, Gabriel (1983), "La Ley 14 de 1983 y su efecto en las finanzas regionales", en *Revista de Planeación y Desarrollo*, Vol. XV, Nos. 2-3, Bogotá, abril-septiembre.

_____ y otros (1985), "Ley 14 de 1983: primeros resultados", en *Revista de Planeación y Desarrollo*, Vol. XVII, No. 1, Bogotá, marzo.

Ángel, Juan G. (1988), "Hacia una autonomía municipal en Colombia", en Allies, Paul y otros, *Elección popular de alcaldes: Colombia y la experiencia internacional*, Fidec-Fescol-Procomún, Bogotá.

Arango, Carlos y Víctor Mayorga (1987), "Impacto económico de la reforma municipal colombiana", en *Revista Javeriana*, No. 536, Bogotá, julio.

_____ (1987), "La reforma municipal colombiana: descripción y análisis", en *Revista Javeriana*, No. 536, Bogotá, julio.

_____ (1987), "Las medidas recientes sobre descentralización administrativa: decretos 77-81 de 1987", en *Revista Javeriana*, No. 536, Bogotá, julio.

_____ (1987), "El impacto económico de la reforma municipal: un análisis utilizando el modelo Inforun", en *Camacol*, Vol. 10, No. 30, Bogotá.

Arango G., Óscar (s.f.), *Los movimientos cívicos y la democracia local*, Sindicato de Educadores de Risaralda, Pereira.

_____ (1987), "Pereira: política, civismo y participación", en *Revista Foro*, No. 4, Bogotá, noviembre.

Arboleda, Henry (1986), "Los niveles central y regional de la administración pública", en *Política y Administración Pública*, No. 2, Bogotá, junio.

Archer, Ronald (1986), "Comportamiento electoral y posibles consecuencias de la elección popular de alcaldes", en Lanzetta, Mónica y otros, *Colombia en las urnas*, Carlos Valencia Editores, Bogotá.

_____ (1988), "La democracia y la descentralización política", en Allies, Paul y otros, *Elección popular de alcaldes: Colombia y la experiencia internacional*, Fidec-Fescol-Procomún, Bogotá.

Arias, Jairo (1976), "Un modelo de desarrollo urbano", en *Revista de Planeación y Desarrollo*, Vol. VIII, No. 2, Bogotá, mayo-agosto.

Arocena, José (1984), "Descentralización e iniciativa, una discusión necesaria", en *Cuadernos del CLAEH*, No. 51, Montevideo.

Avendaño, María E. (1986), "Ley 76 de 1985: regiones de planificación", en *Economía Colombiana*, No. 182, Bogotá, junio.

____ (1990), "Balance del proceso de descentralización en Colombia", PNUD-DNP, Bogotá.

Ayala de Rey, María V. (1976), "Modelos de regionalización nodal", en *Revista de Planeación y Desarrollo*, Vol. VIII, No. 2, Bogotá, mayo-agosto.

Banco Central Hipotecario (1986), *La asignación de las transferencias del IVA, un ejercicio teórico*, mimeo, Bogotá, octubre.

Barco V., Virgilio (1986), *Así estamos cumpliendo*, Tomos I y II, Presidencia de la República, Bogotá.

____ (1987), *Así estamos cumpliendo: autonomía municipal*, Presidencia de la República, Bogotá.

Betancur, Belisario et al. (1989), *Primera elección popular de alcaldes. Un año después*, Fescol-Universidad de los Andes, Bogotá.

Betancur R., Miguel y Guillermo Salah (1987), *La constitución, la organización del Estado y régimen departamental y municipal*, Universidad de los Andes, Bogotá.

Blanco, Astrid (1983), "Administración pública y desarrollo regional", en *Economía Colombiana*, No. 151, Bogotá, noviembre.

Boisier, Sergio (1987), *Ensayos sobre descentralización y desarrollo regional*, Ilpes, Santiago, 1987.

____ (1988), "Las regiones como espacios socialmente contruidos", en *Revista de la Cepal*, No. 35, Santiago, agosto de 1988.

Bonilla, Martha (1983), "Instrumentos de política regional", en *Economía Colombiana*, No. 151, Bogotá, noviembre.

Borja, Jordi (1989), *Estado, descentralización y democracia*, Bogotá, Editorial Foro Nacional por Colombia.

____ et al. (1987), *Descentralización del Estado, movimiento social y gestión local*, Flacso-ICI-Clacso, Santiago.

____ (1989), *Descentralización y democracia. Gobiernos locales en América Latina*, Clacso-SUR-Ceumt, Buenos Aires.

____ (1986), "¿Participación para qué?", en *Revista Foro*, No. 1, Bogotá, septiembre.

Botero, Camila (1987), *Función pública y descentralización*, Cider-Universidad de los Andes, Bogotá.

_____ y Margarita J. de Botero (1983), *Análisis de las políticas de descentralización y desconcentración en Colombia*, Bogotá, Cider-Universidad de los Andes.

Buenahora, Jaime (1987), "La elección popular de alcaldes: los hilos de la mecánica política", en *Revista Javeriana*, No. 537, Bogotá, agosto.

Cadena, Héctor y Diego Jaramillo (1987), "La participación municipal del impuesto a las ventas y los problemas de la descentralización fiscal", en *Economía Colombiana*, Nos. 197-198, Bogotá, septiembre-octubre.

Calderón, R., Mario (1987), "Una revolución descentralista", en *Economía Colombiana*, No. 182, Bogotá, junio de 1986.

_____ (1987), *Un nuevo municipio: un nuevo país*, Banco Central Hipotecario, Bogotá.

_____ (1988), "La universidad frente al nuevo municipio", en *Politeia*, Vol. 1, No. 3, Bogotá, febrero.

_____ (1987), "Colombia en futuro: una aproximación a la reforma municipal", en *Revista Javeriana*, No. 536, Bogotá, julio.

Cantillo, José (1988), *Vinculación de la organización comunitaria al desarrollo*, ESAP, Bogotá.

Cárdenas, John J. (1987), "Participación y democracia: algo más que elegir y ser elegido", en *Revista Foro*, No. 2, Bogotá, febrero.

Cárdenas, Miguel (1987), "El nuevo municipio y el desarrollo social", en Fescol, *Elección popular de alcaldes: aspectos políticos y administrativos*, Fescol, Bogotá.

Cardona, Alfonso (1987), "La participación campesina en el programa DRI y la descentralización", en Bustamante, Jorge (comp.), *Seminario Internacional de Economía Campesina y Pobreza Rural*, Ministerio de Agricultura-Fondo de Desarrollo Rural Integrado, Bogotá.

Cardona, Ramiro (1983), "Desarrollo Regional: un tigre de papel", en *Economía Colombiana*, No. 151, Bogotá, noviembre.

Carrasco, Julián (1986), "Autonomía: relaciones entre el poder central, regional y local", en *Política y administración pública*, No. 2, Bogotá, junio.

Casasbuenas, Guillermo (1991), "Planificación o gestión: a propósito del desarrollo local", en Fescol-FAUS: *Descentralización y Estado Moderno*, Tercer Mundo Editores, Bogotá.

Castañeda, Tarcisio (1990), *Para combatir la pobreza. Política social y descentralización en Chile durante los 80*, Centro de Estudios Públicos, Santiago.

Castro, Jaime (1984), *La democracia local: ideas para un nuevo régimen departamental y municipal*, Editorial Oveja Negra, Bogotá.

_____ (1984), *Cartilla del concejal*, Editorial Oveja Negra, Bogotá.

_____ (1986), "Reforma Política (1982-1986)", en *Economía Colombiana*; No. 182, Bogotá, junio.

_____ (1986), *Código de régimen municipal*, Editorial Oveja Negra.

_____ (1986), *Código de régimen departamental*, Bogotá, Editorial Oveja Negra.

_____ (1987), *Elección popular de alcaldes*, Bogotá, Editorial Oveja Negra.

Centro de Estudios Colombianos, *Control ciudadano en el nuevo municipio*, CEC, Bogotá, 1987.

Centro de Investigación en Administración Pública (1985), *Propuesta de categorización administrativa para el fortalecimiento municipal*, Cinap-ESAP, Bogotá.

Centro Interdisciplinario de Estudios Regionales (1981), *Hacia una categorización de los municipios*, Documento No. 4, Cider -Universidad de los Andes, Bogotá.

Centro Peruano para el Desarrollo Regional (1985), *Estructura y gestión del Estado descentralizado*, CER, Lima.

Cepeda U., Fernando (1987), *Las reformas*, Ministerio de Gobierno, Bogotá.

_____ (1987), *La reglamentación de la elección popular de alcaldes*, Bogotá, Ministerio de Gobierno.

Cifuentes, Ariel (1983), "La transferencia del IVA en los municipios del Meta, 1987-1992", en *Economía Colombiana*, Serie Documentos No. 2, Bogotá, noviembre.

Contraloría General de la República (1983), "Ley 14 de 1983: ¿Nueva era para los fiscos regionales?", en *Economía Colombiana*, Serie Documentos No. 2, Bogotá, noviembre.

_____ (1986), "La cesión del IVA: ¿Un problema de eficiencia?", en *Informe Financiero*, Bogotá, septiembre.

_____ (1987), "Impacto de la Ley 12 sobre las finanzas públicas", en *Informe Financiero*, Bogotá, enero.

_____, "Transferencias intergubernamentales", en *Informe Financiero*, Bogotá, julio.

Correa, Néstor (1989), "Los departamentos en el proceso de descentralización", PNUD-DNP, Bogotá.

_____ (1991), "El municipio en la nueva Constitución", en Fescol-FAUS: *Descentralización y Estado Moderno*, Tercer Mundo Editores, Bogotá.

Corredor, Nelly (1989), "Contexto institucional de análisis de los Corpes", PNUD-DNP, Bogotá, 1989.

_____ (1990), "Planeación y descentralización", PNUD- DNP, Bogotá.

Cotes M., Micael (1987), *Descentralización administrativa*, Cámara de Representantes, Bogotá.

Coupé, Françoise (1987), "La reforma municipal en Medellín", en *Revista Foro*, No. 4, Bogotá, noviembre.

Cuéllar de Martínez, María M. (1988), "Planeación y descentralización en Colombia", en *Politeia*, Vol. I, No. 3, Bogotá, febrero.

Curbelo, José L. (1986), "Economía política de la descentralización y planificación del desarrollo regional", en *Pensamiento Iberoamericano*, No. 10, Madrid, diciembre.

Cheema, G. Shabbir and Dennis Rondinelli (comps.) (1983), *Descentralization and Development*, Sage Publications, Beverly Hills.

De Mattos, Carlos (1989), "La descentralización, ¿una nueva panacea para impulsar el desarrollo local?", en *Cuadernos del CLAEH*, No. 51, Montevideo.

Departamento Administrativo del Servicio Civil (1988), *Modernización del Estado*, DASC, Bogotá.

Departamento Nacional de Planeación (1970), "Políticas de desarrollo regional y urbano: modelo de regionalización", en *Revista de Planeación y Desarrollo*, Vol. II, No. 3, Bogotá, octubre.

_____, "Descentralización económica y política 1983-1986", *Boletín de Planeación* No. 10, Bogotá, febrero.

_____ (1991), *Autonomía y apertura regional*, Bogotá, DNP.

Díaz, Juan (1987), "Gobierno local y problemática urbana en Bogotá", en *Revista Foro*, No. 4, Bogotá, noviembre.

Dugas, John (1992), *Los caminos de la descentralización. Diversidad y retos de la transformación municipal*, Departamento de Ciencia Política, Universidad de los Andes, Bogotá.

Echeverri, Bernardo (1984), *Elementos básicos para el manejo de la Ley 14 de 1983*, ESAP, Bogotá.

_____ (1985), *Ley 14 de 1983: apuntes y comentarios*, ESAP, Bogotá.

_____ (1986), *La descentralización municipal y el catastro*, ESAP, Bogotá.

_____ (1988), *Ley 14 de 1983. El fortalecimiento de los fiscos municipales*, ESAP, Bogotá.

Echeverri, Hernán (1986), “Estatuto básico de la administración departamental”, en ESAP: *Descentralización administrativa y autonomía regional*, ESAP, Bogotá.

Echeverry U., Álvaro (1986), “La elección popular de alcaldes y los problemas de la autonomía y democracia locales”, en *Política y Administración Pública*, No. 2, Bogotá, junio.

Eljach, Sonia (1989), “Las Juntas Administradoras Locales: ¿en qué va el proceso?””, en *Revista Foro*, No. 9, Bogotá, mayo.

Escobar de Andreis, Carlos (1987), “Impacto político de las reformas en Barranquilla”, en *Revista Foro*, No. 4, Bogotá, noviembre.

Escuela Superior de Administración Pública (1987), *Democracia local, reforma política y descentralización administrativa*, ESAP, Bogotá.

_____ (1988), *Memorias del Primer Encuentro Nacional sobre Desarrollos Administrativos aplicados al municipio colombiano*, ESAP, Bogotá.

_____ (1989), *Memorias del Segundo Encuentro Nacional sobre Desarrollos Administrativos aplicados al municipio colombiano*, ESAP, Bogotá.

ESAP-Ministerio de Gobierno (1989), *Administración municipal colombiana*, ESAP, Bogotá.

ESAP (1986), *Descentralización administrativa y autonomía regional*, ESAP, Bogotá.

Espitia, A., Gonzalo (1987), *El personero municipal*, ESAP, Bogotá.

_____ (1987), *Nuevo régimen municipal*, ESAP, Bogotá.

_____ (1987), *El alcalde para un nuevo municipio*, ESAP, Bogotá.

_____ (1987), *El concejo municipal*, ESAP, Bogotá.

Fajardo, Darío (1987), “Desarrollo rural y descentralización”, en Bustamante, Jorge (comp.), *Seminario Internacional de Economía Campesina y Pobreza Rural*, Ministerio de Agricultura-Fondo de Desarrollo Rural Integrado, Bogotá.

_____ (1991), “Estado, sociedad y regiones”, en *Boletín de Estadística*, No. 461, Bogotá, agosto.

Fajardo, Octavio (1990), “Criterios para una política nacional de cofinanciación”, PNUD-DNP, Bogotá.

Fals Borda, Orlando (ed.) (1988), *La insurgencia de las provincias: hacia un nuevo ordenamiento territorial para Colombia*, Siglo XXI Editores-Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales, Bogotá.

____ (1991), "La accidentada marcha hacia la democracia participativa en Colombia", en *Análisis Político*, No. 14, Bogotá, septiembre-diciembre.

Fernández, Eduardo y Ariel Cifuentes (1985), "Aspectos regionales de la crisis fiscal", en *Economía Colombiana*, No. 166, Bogotá, febrero.

____ (1987), "Siete preguntas para la descentralización", en *Economía Colombiana*, Nos. 197-198, Bogotá, septiembre-octubre.

Fescol-FAUS (1991), *Descentralización y Estado moderno*, Tercer Mundo Editores, Bogotá.

Fescol (1987), *Elección popular de alcaldes: aspectos políticos y administrativos*, Fescol, Bogotá.

Flórez, Luis B. (1987), *Planificación territorial en el contexto de la descentralización*, DNP, Bogotá.

Forero, Édgar (1983), "Región como proceso económico", en *Economía Colombiana*, No. 151, Bogotá, noviembre.

Franco, Fernando (1990), *Planificación para la descentralización en intendencias y comisarías*, PNUD-DNP, Bogotá.

Fundación Simón Bolívar (1988), *Alcaldes, concejales y ciudadanos: manual para el municipio colombiano*, Canal Ramírez Antares, Bogotá.

Gaitán, Pilar (1988), "Los partidos políticos y la elección popular de alcaldes", en Allies, Paul y otros, *Elección popular de alcaldes: Colombia y la experiencia internacional*, Fidec-Fescol- Procomún, Bogotá.

____ (1988), "La elección popular de alcaldes: un desafío para la democracia", en *Análisis Político*, No. 3, Bogotá, enero-abril.

____ (1988), "Primera elección popular de alcaldes: expectativas y frustraciones", en *Análisis Político*, No. 4, Bogotá, mayo-agosto.

Galvis, Fernando (1984), *Proyecto de código de entidades territoriales*, ESAP-Umaña Trujillo Impresores, Bogotá.

____ (1985), *El municipio colombiano*, Editorial Temis, Bogotá.

Gallego, Humberto (1987), "Algunas consideraciones sobre la reforma del régimen departamental y municipal", en *Lecturas sobre administración departamental y municipal en Colombia*, Cinap-ESAP, Bogotá.

García, Jorge (1986), "La reforma municipal", en *Economía Colombiana* No. 182, Bogotá, junio.

García, Reinaldo (1976), "Estructura regional de los ingresos presupuestales y de la inversión pública nacionales", en *Revista de Planeación y Desarrollo*, Vol. VIII, No. 2, Bogotá, mayo-agosto.

Giraldo, César (1986), "El impacto económico del Impuesto sobre el Valor Agregado IVA", en *Revista de Planeación y Desarrollo*, Vol. XVIII, No. 1, Bogotá, marzo.

Gobernación de Cundinamarca (1984), *Autonomía municipal*, Secretaría de Gobierno, Bogotá.

Gómez, Gustavo (1986), *Derecho de policía y administración municipal*, ESAP, Bogotá.

González P., Camilo (1984), "Movimientos cívicos 1982-1984: poder local y reorganización de la acción popular", en *Controversia*, No. 121, Bogotá, octubre de 1984.

____ (1988), "Descentralización y planeación alternativa: caso Bogotá", en *Politeia*, Vol. I, No. 3, Bogotá, febrero.

González, Édgar (1986), "¿Democracia, eficiencia o nuevo papel del intervencionismo?", en *Economía Colombiana*, No. 182, Bogotá, junio.

____ (1987), "Administración y Comisión del Gasto Público", en *Economía Colombiana*, Nos. 190-191, Bogotá, febrero-marzo.

____, "Descentralización y crisis administrativa municipal", en *Economía Colombiana*, Nos. 197-198, Bogotá, septiembre-octubre.

____ (1989), *Sistema de capacitación y desarrollo institucional para la descentralización*, PNUD-DNp, Bogotá.

____ (1991), "El sistema de transferencias intergubernamentales", en Fescol-FAUS: *Descentralización y Estado Moderno*, Tercer Mundo Editores, Bogotá.

González, Esperanza y Fernando Duque (1990), "La elección de juntas administradoras locales de Cali", en *Revista Foro*, No. 12, Bogotá, junio.

González, Hernando (1986), "La categorización municipal para el manejo administrativo", en *Economía Colombiana*, No. 182, Bogotá, junio.

González, Jorge I. y María V. Alonso (1987), "Ley 12: un galimatías fiscal", en *Economía Colombiana*, Nos. 197-198, Bogotá, septiembre-octubre.

Guillén, Fernando (1990), "Instituciones, asociaciones y participación", en *Revista Foro*, No. 12, Bogotá, junio.

Henao, Javier (1986), *El poder municipal*, ESAP, Bogotá.

Hernández de León, Lucy (1988), *Elaboración, ejecución y control del presupuesto municipal de gastos*, ESAP, Bogotá.

Hoggett, Paul (1987), *Descentralization and Democracy: Localising Public Services*, University of Bristol, Hambleton.

Jaramillo, Diego (1987), "Ley 12 de 1986 y fortalecimiento de los fiscos municipales: evaluación de los primeros resultados", en *Revista Hacienda*, Bogotá, enero-marzo.

Jaramillo de Botero, Margarita y Francisco Uribe (1986), *Pobreza, participación y desarrollo regional*, Cider-Universidad de los Andes, Bogotá.

Jaramillo, Iván y Jaime Castro (1990), *La participación de los municipios en la cesión del IVA*, Fescol-Federación Colombiana de Municipios, Bogotá.

Jaramillo, Samuel (1988), "La situación urbana y regional hoy en Colombia", en *Politeia*, Vol. 1, No. 3, Bogotá, febrero.

_____ y Mauricio Cuervo (1987), *La configuración del espacio regional en Colombia*, Cider-Universidad de los Andes, Bogotá.

Jiménez, Margarita y Sandro Sideri (1985), *Historia del desarrollo regional en Colombia*, Cider-Universidad de los Andes, Bogotá.

Kugler, Bernardo (1983), "Demografía y desarrollo regional", en *Economía Colombiana*, No. 151, Bogotá, noviembre.

Latorre, Emilio (1986), *Transporte y crecimiento regional en Colombia*, Cerec-Cider-Universidad de los Andes, Bogotá.

_____ (1987), *Organización del Estado colombiano*, Fescol- Participar, Cali.

_____ (1990), *Municipio y medio ambiente*, Fescol-Cerec-Colegio Verde, Bogotá.

Laurelli, Elsa y Alejandro Rofman (comps.) (1989), *Descentralización del Estado: requerimientos y políticas en la crisis*, FESCEUR, Buenos Aires.

Leal, Francisco (1983), "Clase política y desarrollo regional", en *Economía Colombiana*, No. 151, Bogotá, noviembre.

León, Guillermo (1987), "El municipio: una realidad en el ayer, una esperanza para el mañana", en *Revista Javeriana*, No. 537, Bogotá, agosto.

López O., Clara (1988), "Democracia local: elección popular de alcaldes y juntas administradoras locales", en *Politeia*, Vol. 1, No. 3, Bogotá, febrero.

Maldonado, Alberto (1990), "Elementos para una política de fortalecimiento de la planeación departamental", PNUD-DNP, Bogotá.

____ (1989), "La planeación municipal en el proceso de descentralización territorial", PNUD-DNP, Bogotá.

Manrique, Alfredo (1986), *Elección popular de alcaldes: retos y posibilidades*, Fescol-Cerec, Bogotá.

____ (1987), "Descentralización y modernización del Estado, un proceso a medias", en *Revista Javeriana*, No. 537, Bogotá, agosto.

____ (s.f.), *Consulta popular y circunscripción nacional: un aporte para el debate*, Fescol.

____ (s.f.), *Elección popular de alcaldes: una guía técnica para el debate*, Bogotá, Fescol-Cerec.

____ (1988), *Guía del personero*, Presidencia de la República-Fescol, Bogotá.

____ y Francisco Marín (1987), *Ley 12: descentralización administrativa y fiscal*, Bogotá, Fescol-Procomún.

Medellín, Pedro (1989), "Descentralización, región y planeación: el rol de los Consejos Regionales de Política Económica y Social-Corpes", PNUD-DNP, Bogotá.

____ (comp.) (1989), *La reforma del Estado en América Latina*, Fescol, Bogotá.

____ (1991), "Departamentos, descentralización y gestión del desarrollo territorial: a propósito de la inconveniencia de la elección popular de gobernadores", en Fescol-FAUS: *Descentralización y Estado Moderno*, Tercer Mundo Editores, Bogotá.

Medrano, Diana (1987), "La elección popular de alcaldes y el miedo a la democracia", en *Revista Javeriana*, No. 537, Bogotá, agosto.

Meneses, Aristides (1986), "La planeación municipal", en *Tecnología Administrativa*, Vol. V, No. 2, Medellín.

Molina, Humberto (1983), "Unidad nacional y desarrollo regional", en *Economía Colombiana*, No. 151, Bogotá, noviembre.

Moncayo, Héctor L. (1991), "Una propuesta de categorización municipal", en Fescol-FAUS: *Descentralización y Estado moderno*, Tercer Mundo Editores, Bogotá.

____ (1989), "Descentralización, información y comunidad", PNUD-DNP, Bogotá.

Moncayo, Víctor (1983), "Desarrollo regional: una razón sobre su ausencia", en *Economía Colombiana*, No. 151, Bogotá, noviembre.

_____ (1987), "El informe Bird-Wiesner: la prefiguración de las políticas actuales", en *Economía Colombiana*, Nos. 190-191, Bogotá, febrero-marzo.

_____ (1988), "Significación política de las recientes tendencias de descentralización territorial", en *Politeia*, Vol. I, No. 3, Bogotá, febrero.

Mora O., Humberto (1988), "El proceso de descentralización fiscal y administrativa de los municipios de Colombia", en *Politeia*, Vol. I, No. 3, Bogotá, febrero.

Moreno, Carlos (1988), "La reforma municipal: ¿descentralización o centralismo?", en *Análisis Político*, No. 3, Bogotá, enero-abril.

_____ y Libardo Sarmiento (1986), *La planeación de la construcción de vivienda en el departamento de Cundinamarca*, Universidad Piloto-Departamento Administrativo de Planeación de Cundinamarca, Bogotá.

Navarro, María (comp.) (1985), *Descentralización y democracia en México*, El Colegio de México.

Niño, Juan (1987), "Elección popular de alcaldes: ¿reforma trascendental o salto al vacío?", en *Revista Javeriana*, No. 537, Bogotá, agosto.

Nohlen, Dieter (ed.) (1991), *Descentralización y consolidación democrática*, Editorial Nueva Sociedad, Caracas.

Nuevo Liberalismo (1985), "Democracia Local", en *Documentos* No. 5, Bogotá.

Ocampo, José A. y Guillermo Perry (1983), "Reforma de los impuestos departamentales y municipales", en *Economía Colombiana*, Documento No. 2, Bogotá, noviembre.

Ochoa, Leopoldo (1984), *Bases administrativas para la regionalización*, Lima, s.e.

Pardo, Rafael, "Planeación y planes regionales", en *Economía Colombiana*, No. 151, Bogotá, noviembre.

_____ (1986), "Política regional del gobierno de Belisario Betancur", en *Economía Colombiana*, No. 182, Bogotá, junio.

_____ (1986), *Evolución de la política regional 1968-1986*, Cider-Universidad de los Andes, Bogotá.

Parra, Álvaro (1988), *Aspectos prácticos de tributación municipal*, ESAP, Bogotá.

Penagos, Gustavo (1984), *Administración departamental y municipal*, Ediciones Librería del Profesional, Bogotá.

Peña, Oscar (1987), "Participación comunitaria", en *Auditoría*, No. 16, Medellín, junio.

Peñalva, Susana y Alejandro Rofman (1987), *Descentralización y reforma constitucional*, FES, Buenos Aires.

Pineda, José F. (1976), "Consideraciones sobre la descentralización", en *Revista de Planeación y Desarrollo*, Vol. VIII, No. 1, enero-abril.

_____ (1976), "Planeación urbana y planes de desarrollo en Colombia", en *Revista de Planeación y Desarrollo*, Vol. VIII, No. 2, mayo-agosto.

Pinzón de Lewin, Patricia (1986), "Partidos y alcaldes", en *Economía Colombiana*, No. 182, Bogotá, junio.

_____ (1988), *Pueblos, regiones y partidos: la regionalización electoral*, Cider-Universidad de los Andes-Colciencias, Bogotá.

Piraquive, Gabriel (1987), *Planeación municipal*, ESAP, Bogotá.

Presidencia de la República-Consejería para la Modernización del Estado (1991), *El nuevo régimen de la administración pública*, Bogotá.

_____ (1991), *El nuevo régimen para los municipios colombianos*, Bogotá.

_____ (1991), *El nuevo régimen para los departamentos, las regiones y las provincias*, Bogotá.

_____ (1991), *El nuevo régimen para la participación ciudadana*, Bogotá.

_____ (1991), *El nuevo régimen fiscal de las entidades territoriales*, Bogotá.

_____ (1991), *El nuevo régimen de los servicios públicos*, Bogotá.

_____ (1991), *El nuevo régimen de las grandes ciudades*, Bogotá.

_____ (1991), *Constitución Política de Colombia*, Bogotá.

Prieto, Roberto y otros (1989), *El crédito público y la descentralización*, PNUD-DNP, Bogotá.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (1990), *Descentralización y cooperación técnica en Colombia*, PNUD, Bogotá.

Pulido, Luz M. et al. (1989), *Democracia participativa: realidad o ficción en las Juntas Administradoras Locales*, Fescol, Bogotá.

Rementería, Iban de y Édgar González (1986), "Desastre natural y planificación regional" en *Economía Colombiana*, No. 182, Bogotá, junio.

Restrepo, Darío (1986), *La reforma política del Estado: la descentralización, una salida institucional a la crisis*, Universidad Nacional-Facultad de Ciencias Económicas, Bogotá.

____ (1988), “Descentralización y democracia”, en *Politeia*, Vol. 1, No. 3, Bogotá, febrero.

Restrepo, Luis A. (1988), “Elección popular de alcaldes: desnacionalización antidemocrática del Estado central y reapropiación democrática del Estado local”, en Allies, Paul y otros, *Elección popular de alcaldes: Colombia y la experiencia internacional*, Fidec-Fescol-Procomún, Bogotá.

Revéiz, Édgar (1985), “La cuestión urbana y regional en Colombia desde el ángulo de la teoría de la regulación: una hipótesis”, en *Desarrollo y Sociedad*, Nos. 15-16, Bogotá, septiembre.

Rivas, Helga C. (1987), “La Ley 12 y la descentralización en Cundinamarca”, en *Economía Colombiana*, Nos. 197-198, Bogotá, septiembre-octubre.

Roa, Hernando (1989), *Colombia: planificación, política, regionalización y políticas de planificación*, ESAP, Bogotá.

Rodríguez, Adolfo (1986), “Trece puntos críticos de la descentralización administrativa en Colombia”, en ESAP: *Descentralización administrativa y autonomía regional*, ESAP, Bogotá.

Rodríguez, Libardo (1988), “Nuevos códigos de régimen departamental y municipal”, en *Politeia*, Vol. J, No. 3, Bogotá, febrero.

Rojas, Fernando (1987), “Corrientes doctrinarias sobre el gasto público en Colombia 1960-1978”, en *Economía Colombiana*, Nos. 190-191, Bogotá, febrero-marzo.

____, “Gasto público en Colombia: de la Misión Bird-Wiesner al Informe de la Comisión de Gasto (1978- 1986)”, en *Economía Colombiana*, Nos. 190-191, Bogotá, febrero-marzo.

____ (1987), “Las transferencias del IVA a los municipios: agenda para su reforma y para su aplicación”, en *Economía Colombiana*, Nos. 197-198, Bogotá, septiembre-octubre.

____ (1988), “La reorganización del Estado en Colombia”, en *Politeia*, Vol. 1, No. 3, Bogotá, febrero.

____ et al. (1988), “Tendencias reorgánicas del Estado colombiano contemporáneo”, en Calderón Fernando y Mario dos Santos (coords.), *¿Hacia un nuevo orden estatal en América Latina?*, Clacso, Buenos Aires.

Rojas, José (1989), “Conflictos regionales y crisis nacional”, en *Revista Foro*, No. 9, Bogotá, mayo.

Romero, Ricardo (1986), *Diagnóstico preliminar de la situación municipal en Colombia*, CID-Universidad Nacional, Bogotá.

Rother, Hans (1985), *Legislación urbanística colombiana*, Bogotá, Universidad Nacional.

Ruiz, Jaime y Fernando Tenjo (1986), "La política de descentralización del cuatrienio (1982-1986)", en *Economía Colombiana*, No. 182, Bogotá, junio.

_____, "La descentralización cuestionada: la reforma actual frente a la de 1968", en *Economía Colombiana*, Nos. 190-191, Bogotá, febrero-marzo.

Samper, Patricio (1985), "Síntesis del Coloquio Internacional sobre Democracia Local", en *Documentos Nuevo Liberalismo*, No. 5, Bogotá.

Sánchez, María F. *et al.*, "Criterios de inversión pública nacional y descentralización", PNUD-DNP, Bogotá.

Sandoval, Gustavo (1987), "Método de proyección de transferencias por IVA", en *Economía Colombiana*, Nos. 197-198, Bogotá, septiembre-octubre.

Sanín A, Héctor (1986), *La redistribución fiscal y el impulso al municipio colombiano. Ley 12 de 1986: Guía básica para su aplicación*, ESAP, Bogotá.

Santacruz, Fernando (comp.) (1987), *Sobre la modernización del Estado colombiano*, Fondo de Publicaciones del Senado, Bogotá.

Santana, Pedro (1983), "Perfil regional de los paros cívicos", en *Economía Colombiana*, No. 151, Bogotá, noviembre.

_____, "Crisis municipal, movimientos sociales y reforma política en Colombia", en *Revista Foro*, No. 1, Bogotá, septiembre.

_____, (1987), "Cartagena: las primeras elecciones en el nuevo régimen municipal", en *Revista Foro*, No. 4, Bogotá, noviembre.

_____, (1989), "Movimientos sociales, gobiernos locales y democracia", en *Revista Foro*, No. 8, Bogotá, febrero.

_____, (1988), "Los movimientos cívicos: el nuevo fenómeno electoral", en *Revista Foro*, No. 6, Bogotá, junio.

_____, (1991), "El nuevo orden territorial y la democracia", en *Revista Foro*, No. 16, Bogotá, diciembre.

Sierra, Orlando *et al.* (1984), *Investigación sobre categorización de municipios en el país*, Cinap-ESAP, Bogotá.

Smith, Brian (1985), *Descentralization. The Territorial Dimension of the State*, George Allen and Unwin, London.

Sociedad Colombiana de Planificación (1980), *Planificación regional y voluntad política*, SCP, Cúcuta.

Suárez, Alberto (1987), "La descentralización, estrategia para favorecer la eficiencia del Estado", en Santacruz, Fernando (comp.): *Sobre la modernización del Estado colombiano*, Fondo de Publicaciones del Senado, Bogotá.

Tamayo, Enrique (1987), *Administración municipal colombiana*, ESAP, Bogotá.

Tirado M., Álvaro (1983), *Descentralización y centralismo en Colombia*, Fundación Friedrich Naumann-Editorial Oveja Negra, Bogotá.

Torres, Blanca (comp.) (1986), *Procesos de descentralización en España y México*, INAP, México.

Torres, José (1984), *La autogestión municipal*, Editorial Temis, Bogotá.

_____, *Las empresas públicas municipales*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia.

Torres, Hernando (comp.) (1991), *Constitución y nuevo municipio*, UCCI-FCM, Bogotá.

Trujillo G., Carlos H. (1988), "El verdadero cambio en las relaciones de poder municipal", en Allies, Paul y otros, *Elección popular de alcaldes: Colombia y la experiencia internacional*, Fidec-Fescol-Procomún, Bogotá.

Universidad del Valle (1986), *Seminario de Descentralización y Administración Regional y Local*, ESAP, Bogotá.

Valencia C., Fabio (1985), *Hacia la reforma municipal en Colombia*, ESAP.

Varios Autores (1987), *Elección popular de alcaldes: aspectos políticos y administrativos*, Fescol, Bogotá.

Vásquez, Jaime y Eduardo Fernández (1983), "Descentralización: el punto de vista fiscal", en *Economía Colombiana*, Documentos No. 2, Bogotá, noviembre.

Vásquez, Luis J. (1988), *El municipio como empresa de autogestión*, PNUD-DNP, Bogotá.

Vásquez, Orlando (1986), *Elección popular de alcaldes: itinerario de una reforma constitucional*, Editorial Jurídica Universitaria, Medellín.

Vega, Eduardo (1984), *Manual de presupuesto municipal*, ESAP, Bogotá.

Velandia, Germán (1987), "Rumbo a la descentralización", en *Revista Javeriana*, No. 537, Bogotá, agosto.

Velásquez, Fabio (1987), "Crisis municipal y participación ciudadana en Colombia", en *Revista Foro*, No. 4, Bogotá, noviembre.

_____, (1991), "Una democracia participativa para Colombia", en *Revista Foro*, No. 16, Bogotá, diciembre.

Vidal P., Jaime (1985), *Temas municipales y regionales*, Ediciones Rosaristas, Bogotá.

Vivas, Jorge (1986), "Descentralización administrativa, política, fiscal y de planificación regional: una visión general", en *Economía Cafetera*, Documentos de Trabajo, No. 22, Bogotá, septiembre.

Viviescas, Fernando (1986), "Identidad municipal y cultura urbana", en *Revista Foro*, No. 1, Bogotá, septiembre.

Von Haldenwang, Christian (1991), "Hacia un concepto politológico de la descentralización del Estado en América Latina", en Fescol-FAUS: *Descentralización y Estado moderno*, Tercer Mundo Editores, Bogotá.

Zachman, Roberto (1976), "Descentralización administrativa y participación local", en *Revista de Planeación y Desarrollo*, Vol. VIII, No. 2, Bogotá, mayo-agosto.

Zorro, Carlos (1983), "Políticas regionales en Colombia", en *Economía Colombiana*, No. 151, Bogotá, noviembre.

Zuleta, Luis A. (1983), "La planeación regional en Colombia", en *Economía Colombiana*, No. 151, Bogotá, noviembre.