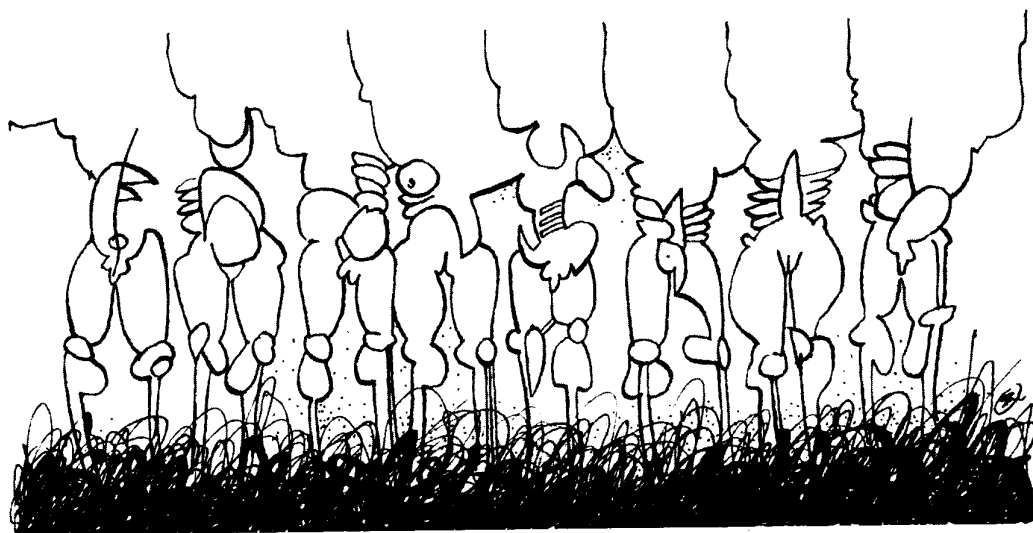


Resultados del proceso de descentralización territorial: muchos indicios y poca evidencia

Alberto Maldonado*

sección general



* Economista.
Departamento Nacional
de Planeación



RESUMEN

El propósito de este artículo es mostrar que no existe información suficiente y representativa sobre los resultados del proceso de descentralización territorial en Colombia. Los estudios y documentos realizados sobre el tema han abordado principalmente la evaluación del diseño o de la gestión fiscal, y se ha dedicado poca atención al examen de los logros del proceso en sus objetivos de mejoramiento de los servicios y la democratización de la vida local. Como consecuencia, tanto partidarios como críticos de la descentralización basan sus posiciones en una evidencia precaria.

ABSTRACT

The objective of this article is to demonstrate that there is a dearth of information on the outcomes of the decentralization process in Colombia. A majority of the studies and papers written on decentralization have focused exclusively on design evaluation or fiscal performance. These studies have devoted little attention to the analysis of the results reached in the main objectives of service improvement and democratization. As a consequence proponents and critics of decentralization base their views on limited evidence.

territorios

Introducción

A pesar de la existencia de diversos problemas en el diseño e implementación de la devolución, Colombia es hoy un país mucho más descentralizado territorialmente que hace quince años: los alcaldes y gobernadores se eligen popularmente y deben presentar programas de gobierno; la ciudadanía cuenta con diversos mecanismos de participación además de la elección de sus gobernantes; los recursos a disposición de los gobiernos locales han aumentado sustancialmente, de manera que las transferencias han llegado a representar cerca del 50% de los ingresos corrientes de la Nación; los gobiernos locales tienen nuevas responsabilidades en materia de provisión de servicios, especialmente en los sectores de educación, salud y agua potable.

El proceso de devolución crea un nuevo escenario para la actuación del Estado en el cual las entidades territoriales, especialmente los gobiernos municipales, tienen mayor importancia. Igualmente, la reforma crea posibilidades para una mayor participación y para el surgimiento de nuevos actores. Pero básicamente son posibilidades, no cambios automáticos. Los resultados esperados de las reformas dependen de la gestión de las administraciones locales y de la utilización que hace la comunidad de las nuevas opciones abiertas.

Con la información y los estudios disponibles sobre los resultados alcanzados por el proceso de descentralización territorial no es posible obtener conclusiones suficientemente sustentadas por cuanto la evidencia

no es precisa y representativa. Existen varios indicios de que el nuevo marco para la administración local está llevando a que la descentralización alcance algunos de los resultados previstos. La cobertura en agua potable y saneamiento básico ha aumentado, la inversión local ha crecido notablemente, el esfuerzo fiscal de los municipios no ha disminuido a pesar de las transferencias automáticas, la capacidad local se ha desarrollado, han surgido diversas alternativas políticas, y en muchos municipios y departamentos, la población ha elegido alcaldes y gobernadores renovadores. Algunos trabajos han mostrado el surgimiento de un liderazgo innovador, una mayor adecuación de los gobiernos locales a las demandas de sus comunidades, el desarrollo de la capacidad local y mejoramientos en el esfuerzo fiscal. Sin embargo, la evidencia disponible no es suficiente. Buena parte de los indicios están basados en estudios de caso, algunos de ellos seleccionados con la intención de destacar las experiencias positivas, lo cual, aunque ofrece información útil, no representa la situación general del país. No se dispone de análisis que permitan establecer una clara relación entre la descentralización y el mejoramiento en el sector de agua potable y las cifras sobre esfuerzo fiscal se basan en indicadores aproximados. Además, hay numerosos indicios sobre problemas en materia de corrupción, clientelismo y crisis fiscal de los gobiernos territoriales, especialmente de los departamentos, pero no existe tampoco suficiente evidencia para demostrar que la descentralización ha tenido resultados negativos en sus objetivos principales.



territorios

¹ En el prólogo al libro de Dugas y otros, Los caminos de la descentralización. Diversidad y retos de la transformación municipal, 1992.

² "La descentralización del sector público en cualquier país es un proceso no exento de riesgos. Sin embargo, aun bajo el actual sistema distorsionado e incentivos que enfrentan los gobiernos locales en Colombia, alguna temprana evidencia en favor de los beneficios para el desarrollo de la descentralización en términos de la efectividad del sector público es sorprendentemente positiva". (Fiszbein and Bird, 1996): p. 4.

territorios

La carencia de información impide conocer los avances y resultados de la devolución y, por tanto, dificulta tomar una posición sustentada con respecto a la política. Tanto los partidarios como los críticos de la descentralización territorial basan sus posiciones más en indicios e información parcial, que en evidencias concluyentes.

El criterio principal por el cual debería evaluarse el proceso de descentralización es el de los resultados alcanzados en la cantidad y calidad de los servicios prestados a la población, por una parte, y en la democratización de la vida local, por la otra. La descentralización se justificó por la carencia absoluta, o las deficiencias extremas de dichos servicios, en muchos municipios del país, y eso condujo a protestas de la población durante la década de los setenta. De hecho, la descentralización es un medio y no un objetivo en sí mismo: su validez radica principalmente en que conduzca a un mejor papel del Estado en la provisión de los bienes públicos locales. La mayoría de la literatura disponible sobre el proceso de descentralización en Colombia, sin embargo, se ha concentrado en la discusión del significado y validez de la reforma, su diseño y alternativas y ha dedicado poca atención al examen de los resultados.

El esfuerzo más integral por mostrar que la descentralización territorial ha alcanzado resultados positivos se encuentra en Castro (1998), quien afirma que se han logrado los principales objetivos en materia política y fiscal, al tiempo que sostiene que parte de los problemas de la estrategia son responsabilidad del gobierno nacional. En este tra-

bajo, Castro retoma y desarrolla los argumentos y evidencias presentados con menos sustentación en 1992¹. En esta misma línea de destacar los aspectos positivos de la descentralización, se encuentran los trabajos de De la Calle (1996) y del Banco Mundial (1995). En especial, este último trabajo se ha convertido en una referencia básica tanto a nivel nacional como internacional sobre los avances de la descentralización en Colombia². En los documentos oficiales de evaluación de las transferencias y en diversos trabajos enfocados a aspectos específicos de la descentralización, se encuentran menciones de avances o resultados positivos en aspectos como el esfuerzo fiscal, el cumplimiento de las distribuciones sectoriales exigidas por la ley o el rescate de los gobiernos locales. Otros autores llegan a conclusiones menos positivas. Dugas y otros (1992), por ejemplo, señalan que en una muestra de diez municipios encontraron resultados muy distintos, desde casos en los cuales mejoró la provisión de servicios y la infraestructura, al tiempo que se combatieron la corrupción y las prácticas clientelistas, hasta otros en los cuales estos problemas aumentaron, pasando por lugares donde no hubo cambios de importancia. Velásquez (1995), en un estudio basado en la experiencia de tres municipios, concluyó que las prácticas clientelistas continúan predominando.

Existen varios documentos sobre la descentralización en los cuales los autores aunque no critican los efectos del proceso tampoco hacen un análisis de sus avances y resultados positivos, prefiriendo concentrarse en la dis-

cusión de los problemas de diseño y en los riesgos asociados. El ejemplo más notorio es el capítulo sobre descentralización del Plan Nacional de Desarrollo para el período 1998-2002, en el cual solamente en un párrafo se indica que la descentralización en Colombia ha tenido avances, pero no se presenta información alguna que describa y analice estos resultados; es posible observar algo similar en los estudios de la Comisión de Racionalización del Gasto³ y en recientes trabajos del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y del Banco Mundial (BM). No se han realizado evaluaciones oficiales sistemáticas del proceso de descentralización. El Departamento Nacional de Planeación ha producido varios documentos sobre diferentes aspectos de la descentralización, pero no miradas generales; en 1990, el proyecto de consolidación de la descentralización produjo un informe basado en visitas a un grupo de municipios, en el cual se observaron los diferentes componentes de la descentralización. En 1992, la Misión para la Descentralización produjo el informe coordinado por Eduardo Wiesner, pero su énfasis fue netamente fiscal y no abordó el análisis del mejoramiento de coberturas o los efectos políticos del proceso. Entre 1994 y 1998, el DNP realizó anualmente evaluaciones de las transferencias y dedicó un número de su revista *Planeación y Desarrollo* a registrar los avances del proceso pero tampoco avanzó mucho en el conocimiento de los efectos de la devolución.

A continuación, se revisan las conclusiones y la evidencia presentada en diversos trabajos examinados, abordando los siguientes

puntos: el mejoramiento en la provisión de los servicios, los cambios políticos, la redistribución y el efecto de la descentralización sobre la promoción de acciones de desarrollo económico local.

Mejoramiento en la provisión de los servicios

Uno de los principales argumentos en favor de la devolución es que los gobiernos locales garantizan una mayor eficiencia asignativa, por cuanto pueden conocer mejor la demanda de los habitantes y ajustar la oferta de bienes públicos a sus preferencias. El diseño de la descentralización territorial en Colombia, especialmente en su segunda fase, introdujo una distorsión para el logro de este objetivo, dado que la ley estableció la distribución sectorial del 80% de las transferencias a los gobiernos locales y de la totalidad de las transferencias a los departamentos. De este modo, los gobiernos subnacionales no tienen libertad para decidir completamente a qué sectores destinar los recursos. Dentro de cada uno de los sectores se tiene un margen de autonomía para definir a qué funciones o actividades específicas asignar el gasto, lo mismo que en el 20% restante de las transferencias que se denominan de *libre inversión*. Sin embargo, en estos dos casos se debe elegir dentro de una lista fijada en la misma ley. Un municipio puede, por tanto, decidir si dedica más recursos a infraestructura educativa o a pago de maestros, o escoger entre una planta de tratamiento de agua, las redes de distribución, o el alcantarillado.

³ "El desenvolvimiento de la descentralización ha reportado avances significativos que se manifiestan, en particular, en una dinámica innegable de la gestión pública regional y local que el país no conocía. Este proceso se ha referido principalmente a las áreas de educación y salud y sólo hace poco se han venido haciendo esfuerzos para extenderlo a otros servicios e inversiones que se deben realizar localmente. Con todo, enfrenta limitaciones importantes que se deben superar si el país aspira a cumplir fiel y adecuadamente el mandato político contenido en la Constitución y el incontrovertible deseo de las regiones" (Comisión de Racionalización del Gasto y la Finanzas Públicas, "El proceso de descentralización", 1996: 24).

⁴ Fainboim y otros (1994: 98 y 100) mencionan algunos casos de «elefantes blancos» y se muestran menos optimistas con relación a la eficiencia productiva: «Como la prensa tantas veces lo ha denunciado, los recursos de las transferencias y de las regalías se han destinado en algunos casos a la construcción de «elefantes blancos», como piscinas con olas, velódromos en municipios sin ciclistas u otro tipo de obras no prioritarias». De igual forma, las transferencias han generado lo que Scott Quechl ha denominado el síndrome del «¿Por qué yo no?», que está llevando a que todos los municipios quieran tener un hospital de primer o segundo nivel en su comunidad.

⁵ La carencia de información es una constante; si se revisan los trabajos recientes más importantes sobre la descentralización en Colombia-Banco Mundial (1996), BID (1998), Comisión del Gasto (1996) se observa que se evalúa la descentralización y se generan recomendaciones, sin tener información sobre los efectos en la provisión de los servicios. En consecuencia, el análisis se concentra principalmente en las deficiencias en el diseño del proceso o en los aspectos fiscales.

⁶ Garay sostiene que en agua potable y saneamiento básico no se han obtenido resultados

Medir la eficiencia asignativa no es una tarea fácil. El único ejercicio realizado en Colombia por estudiarla se encuentra en el estudio de capacidad de los gobiernos locales realizado por Planeación Nacional y el Banco Mundial (1995). En cuatro de los 16 municipios estudiados se realizaron encuestas a la población y con base en ellos se afirma que:

«los sondeos de opinión efectuados para el presente estudio tienden a sustentar el concepto de que, en general, la asignación sectorial de recursos concuerda con las preferencias de la comunidad» (Banco Mundial, 1995: 5).

Tampoco es sencillo medir la eficiencia productiva. El mismo estudio intentó evaluar este aspecto en los municipios estudiados pero debió conformarse con aproximaciones. Al referirse a los costos el informe que señala:

en las investigaciones de campo no se descubrieron casos notorios de «elefantes blancos», ni aun entre los municipios donde las prácticas clientelistas permanecen con mayor fuerza. Muy rara vez se desprendió de los sondeos y talleres la percepción generalizada de gasto excesivamente ineficiente o de corrupción oficial⁴ (Banco Mundial, 1995: 6).

Y a continuación el informe menciona algunos ejemplos de participación comunitaria en la ejecución de proyectos que permite la reducción de costos o los esfuerzos de dos municipios por reducir sustancialmente los costos totales de sus proyectos. Sin embargo, el documento reconoce que:

«estos datos no permiten juzgar en forma concluyente y precisa qué tan eficaces son los gobiernos municipales en los tres sectores, en términos de costos» (Banco Mundial, 1995: 6).

No se dispone de evaluaciones generales de los sectores de educación, salud y agua potable que indiquen cuál ha sido el efecto de la descentralización territorial en aspectos como la cobertura y la calidad⁵. Entre 1985 y 1993, las coberturas de agua potable aumentaron del 58% al 76% en acueducto y del 47% al 64% en alcantarillado, y se observó un crecimiento muy alto en el caso de las zonas rurales; este período coincide en parte con los alcaldes electos, pero no se ha establecido una relación directa entre la descentralización y estos resultados⁶. El documento del Banco Mundial mencionado, al examinar la eficacia de las administraciones locales, afirma que:

la evidencia recolectada indica que la mayoría de los municipios estudiados están haciendo progresos a menudo notables, en la prestación de servicios esenciales para sus habitantes. En algunos casos, las nuevas facultades le han permitido a los gobiernos resolver en sus comunidades ciertos problemas antes insolubles (Banco Mundial, 1995: 2).

Esta conclusión es obvia si se considera el método de selección: se escogieron municipios sobre los cuales había indicios de que habían realizado una gestión efectiva o por lo menos estaban haciendo esfuerzos por mejorarla. A pesar de esto, en la selección aparecieron algunos municipios no tan exitosos como lo reconoce el informe a renglón seguido:

«Sin embargo, no todos los municipios de la muestra son ejemplos de descentralización exitosa. Algunos se enfrentan con graves dificultades en uno o más sectores. Con todo, aun en estos casos, el desempeño mediocre parece

territorios

deberse a largos años de deficiencias, y no al supuesto colapso ocasionado por el traspaso de competencias” (Banco Mundial, 1995: 2-3).

Al analizar algunos sectores, el informe del Banco destaca lo siguiente:

- a. En agua potable se documentó el aumento de cobertura en 12 de los 16 municipios, pero en 3 de los restantes ya el nivel se encontraba cercano al 100% antes de la elección de los alcaldes. Problemas graves de continuidad y calidad se observaron en 6 de los 16 municipios. En materia financiera la situación es menos satisfactoria y, con pocas excepciones, las empresas municipales o la administración local tienen grandes déficit de operación, debido a las bajas tarifas.
- b. En educación la información fue mucho más pobre que en agua potable. No hay información comparable sobre el comportamiento de coberturas entre los municipios estudiados y el informe destaca un caso por los elevados niveles y menciona otros por sus grandes deficiencias. El reporte indica que 10 de los municipios cumplen un papel importante en la gestión del sector pero que la evaluación es difícil porque las responsabilidades son compartidas con el departamento. No hay ningún dato sobre las inversiones y realizaciones en la infraestructura física del sector, que es responsabilidad exclusiva de los municipios.
- c. En vías, el informe destaca un gran dinamismo de los alcaldes, pero tampoco presenta cifras comparativas para todos los municipios estudiados. Se limita a mencionar las experiencias particulares de 2 muni-

cipios en mantenimiento y expansión de la red vial.

Evaluaciones de proyectos financiados por Findeter en el sector de agua potable y saneamiento básico han mostrado que se ha avanzado en la ejecución física de las inversiones, pero se presentan problemas serios en la administración y mantenimiento⁷. Un estudio anterior realizado por la Universidad de los Andes en una muestra de 10 municipios mostraba avances notorios en algunos de ellos, pero estancamiento o retroceso en algunos otros⁸. El informe final de la misión de descentralización del DNP indicaba, en 1990, que los gobiernos territoriales manifestaban poca capacidad técnica, gerencial y administrativa para asumir las funciones pero reconocía que los recursos se estaban destinando a las finalidades previstas en las leyes (p. 146).

Velásquez (1995), basado en un estudio a profundidad de tres ciudades intermedias, señala que la asignación de los recursos continúa siendo determinada, principalmente por criterios clientelistas que conducen a que se fraccionen excesivamente para satisfacer los distintos intereses políticos.

Castro (1998) sostiene que la descentralización está alcanzando resultados en materia económica y social, por cuanto ha contribuido al mejoramiento de las condiciones de vida y a la reducción de la pobreza:

A los logros políticos de la descentralización deben sumarse sus realizaciones en el campo económico y social, pues ha contribuido decisivamente al mejoramiento de los índices que miden nuestro grado de subdesarrollo y pobreza (p. 35).

(Continuación Nota 6)

positivos, pero no presenta ninguna evidencia: “Si bien el proceso de descentralización del sector comenzó en 1987 a raíz de la crisis financiera y administrativa de sus entidades, no se han logrado cumplir los objetivos planteados de cobertura y calidad, entre otras razones, porque los municipios no contaban con la preparación técnica ni institucional para adelantar las nuevas funciones asignadas y, también, por una falta de asesoría y programación por parte de las instancias nacional y departamental” (Garay, Luis Jorge, Descentralización, bonanza petrolera y estabilización, 1994).

⁷ Ver *Económica Consultores. “Evaluación de proyectos de inversión en agua potable y saneamiento básico financiado por Findeter”, s. f.*

⁸ “...algunos municipios alcanzaron resultados bastante positivos, como el mejoramiento de la infraestructura física y administrativa, también de la situación económica, el saneamiento de las prácticas clientelistas y de corrupción y un intento por ampliar la participación ciudadana. Sin embargo, en otros municipios los problemas existentes de infraestructura, corrupción administrativa y de clientelismo, inclusive se

territorios

(Continuación Nota 8)
exacerbaron. También hubo municipios donde no se presentó ningún cambio significativo” (Dugas, John et al. Los caminos de la descentralización. Diversidad y retos de la transformación municipal, 1992: 122).

territorios

Sin embargo, no presenta evidencia satisfactoria que permita llegar a dicha conclusión. Su trabajo se basa en la información suministrada por los informes de evaluación de las transferencias realizados por la UDT, en el estudio de capacidad local realizado por Planeación y el Banco Mundial, y en un estudio sobre los efectos de la descentralización en la costa Atlántica. Con base en los informes de la UDT, plantea que:

- a. Los municipios se están acercando al cumplimiento de la distribución sectorial de la inversión exigida por la Ley 60 de 1993;
- b. Los municipios están realizando inversiones sociales y de infraestructura física con los recursos transferidos y propios. El análisis se queda a un nivel formal, por cuanto no tiene un solo dato sobre los impactos en coberturas y calidad de los servicios, o sobre la eficiencia productiva y asignativa. Así mismo, Castro cita como argumento de autoridad el estudio del Banco Mundial (1995), cuyos alcances y limitaciones hemos examinado.

El autor reconoce que este estudio se basó en una muestra de municipios y que, por tanto, puede tener problemas de generalización, pero para evitarlos simplemente “decide” que la muestra es suficiente y representativa:

“Los 16 municipios analizados por Planeación Nacional y el Banco Mundial reflejan la bien heterogénea y diversa realidad de los 1.070 municipios que tiene Colombia. Por ello, con prudente reserva, las conclusiones del documento citado se pueden extender a todo el universo municipal del país” (p. 42).

¿Cuál sería la conclusión si el estudio del Banco Mundial hubiera seleccionado municipios con un pésimo desempeño? ¿Se podrían expandir los resultados a todo el país?

Con relación a la descentralización en la costa Atlántica, Castro plantea con base en un estudio realizado por Fundesarrollo, las siguientes conclusiones:

- a. Ha favorecido significativamente el desarrollo de la Costa y sin duda se constituye en el principal instrumento para afianzar la democracia y en la mejor opción para incrementar la calidad y cobertura de los servicios sociales;
- b. La región duplicó los recursos para inversión y aumentó considerablemente la cobertura en los principales sectores sociales: 82% en educación primaria, 40% en secundaria, 75% en acueducto, y 54% en alcantarillado (datos de 1996); y
- c. Lo anterior le permitió a la Costa reducir la distancia en materia social frente a otras regiones, y disminuir el índice de necesidades básicas insatisfechas en 8 puntos entre 1985 y 1993, equivalente a la reducción presentada en el plano nacional (pp. 42-43).

De la Calle (1996) tampoco presenta información que demuestre el mejoramiento en coberturas. Menciona los avances generales en agua potable y algunos mejoramientos en educación, pero sin mostrar la relación con el proceso de descentralización. Igual que Castro, basa su argumentación en la evidencia presentada por el Banco Mundial.

Las evidencias disponibles se fundamentan principalmente en estudios de caso o en referencias anecdóticas y no en evaluaciones generales del proceso y, por tanto, se observan conclusiones contradictorias. Es claro que con relación a uno de los objetivos fundamentales de la devolución, el mejoramiento en la provisión de los servicios, el país no cuenta con información sobre resultados. La evidencia del Banco Mundial sirve para reforzar la hipótesis de que la descentralización promueve una mejor administración, pero no demuestra que efectivamente esto se esté logrando.

Los cambios políticos

La descentralización territorial colombiana se concibió principalmente como una reforma política. Uno de sus objetivos principales han sido el fortalecimiento de la democracia local y el rescate de los gobiernos municipales dentro de la estructura de la administración pública. El tema de la relación entre descentralización y democracia ha sido objeto de amplio tratamiento en la literatura. Frente a la posición de varios autores que asumen como sinónimos la descentralización y la democracia, han reaccionado muchos otros que sostienen que no puede establecerse una relación causal automática. Más aun, algunos analistas han indicado que la descentralización podría llevar a situaciones de menor democracia, por cuanto en los municipios se puede presentar una concentración de poder económico y político mucho mayor que en el nivel nacional y un mayor peso del clientelismo.

La descentralización política en Colombia consistió principalmente en la elección popular de los alcaldes y los gobernadores y en la expedición de medidas orientadas a permitir la participación ciudadana. Estos cambios buscaban otorgar mayor autonomía a las entidades territoriales, ampliar los espacios de participación democrática, propiciar el surgimiento de nuevas alternativas políticas y crear condiciones para una administración local más responsable y atenta a las demandas de sus comunidades. Adicionalmente, la *descentralización política*, en conjunto con la devolución, se concibió como un instrumento para reducir la insatisfacción ciudadana con relación a la provisión de los servicios, aumentar la presencia estatal y contrarrestar la influencia guerrillera.

La información disponible muestra avances y resultados positivos en varios aspectos, aunque con interrogantes, pero no se dispone de un conocimiento suficiente para llegar a conclusiones sólidas en temas tan importantes como la reducción del clientelismo o la participación ciudadana. Los puntos positivos a destacar son:

- a. La mayor participación electoral en las elecciones para alcaldes en comparación con las elecciones legislativas y presidenciales;
- b. El surgimiento de nuevas alternativas políticas y la correspondiente reducción en el predominio de los dos partidos tradicionales;
- c. La mayor gobernabilidad en las administraciones territoriales y su contribución a una estructura política-administrativa más estable.



territorios

⁹ "...hay nuevos canales de expresión política; por eso, a las elecciones de alcaldes concurren proporcionalmente más votantes que los que asisten a otros debates comiciales" (Castro, Pacificar para descentralizar, 1998: 20).

¹⁰ "...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" (Gaitán, 1992). "De acuerdo con los resultados de las cuatro primeras elecciones populares de alcaldes, celebradas en 1988, 1990, 1992 y 1994, la participación electoral -promedio nacional- ha disminuido drásticamente, a pesar de que en 1994 ésta registró un leve incremento. Mientras que en 1988 alcanzó una tasa nacional de 66,8%, en 1994 llegó al 45,5%.

territorios

Otros temas se mencionan como resultados de la descentralización política, pero se desprenden lógicamente de las normas o no es fácil encontrar evidencias empíricas, como la mayor autonomía, la operación de escuelas de democracia y la legitimidad de las autoridades.

Finalmente, existe consenso en que la reforma no ha sido un instrumento útil para pacificar aunque se argumenta que la situación podría ser peor en su ausencia.

Participación electoral

De acuerdo con Castro (1998)⁹, Velásquez (1995) y Gaitán (1992), la participación

en la elección de alcaldes es superior a la participación en elecciones nacionales y en particular mucho mayor a la participación para la elección de corporaciones públicas. Sin embargo, para Gaitán (1992), no es tan alta como se esperaba y los elevados índices de abstención indican que la reforma no logró modificar sustancialmente la tradicional apatía electoral de la población¹⁰. Así mismo, la participación ha disminuido con relación al porcentaje alcanzado en la primera elección en 1988 (cuadros 1, 2 y 3).

La votación por alcaldes ha sido superior a la votación por Presidente, pero la diferencia se ha reducido; en 1990, la participación electoral por alcaldes alcanzó el 58%

CUADRO 1*

PORCENTAJE DE PARTICIPACIÓN ELECTORAL EN ELECCIÓN POPULAR DE ALCALDES POR REGIÓN

Región	1988	1990	1992	1994	1997	Promedio
Costa Atlántica	72,5	63,9	53,9	55,2	48,8	61,4
Centro-oriente	65,4	55,2	39,6	42,7	44,6	50,7
Occidente	65,1	57,1	42,0	42,1	42,7	51,6
Orinoquia	68,8	56,8	48,5	52,9	46,2	56,8
Amazonia	62,1	53,6	43,3	48,3	n.d.**	51,8
Tasa nacional***	66,8	57,7	43,8	45,5	44,6	51,7

Fuente: Registraduría Nacional del Estado Civil. Cálculos: UDT-DNP. 1997 y 1998.

* Cuadros tomados de Kure, Ileana; María Fernanda Sánchez y Cristina Querubín. "¿Cuántos elegimos a nuestros gobernantes?" En: Revista *Planeación y Desarrollo*, XXVII, 3 (julio-septiembre de 1997).

** En 1997, se excluyen los datos de la Amazonia, pues sólo se logró conseguir la información para uno de los tres departamentos que conforman esta región. Por lo tanto, el promedio corresponde a las cuatro primeras elecciones.

*** Todos los cálculos se hicieron para el siguiente número de municipios, según el año: 1988: 1.003 municipios; 1990: 1.002 municipios; 1991: 1.013 municipios; 1992: 1.014 municipios; 1994: 1.032 municipios; 1997: 960 municipios.

Los cálculos de 1997 no incluyen votos nulos ni votos en blanco.

CUADRO 2

PORCENTAJE DE ABSTENCIÓN ELECTORAL EN ELECCIÓN POPULAR DE ALCALDES POR REGIÓN

Región	1988	1990	1992	1994	1997	Promedio
Costa Atlántica	27,5	36,1	46,0	44,8	51,2	38,6
Centro-oriente	34,6	44,8	60,3	57,2	55,4	48,3
Occidente	34,9	42,9	57,9	57,9	57,3	48,4
Orinoquia	31,2	43,2	51,5	47,1	53,8	43,2
Amazonia	37,9	46,3	56,7	51,7	n.d.	48,2
Tasa nacional	33,2	42,3	56,2	54,5	55,4	48,3

Fuente: Registraduría Nacional del Estado Civil. Cálculos: UDT-DNP. 1997 y 1998.

CUADRO 3

PORCENTAJE DE PARTICIPACIÓN ELECTORAL EN ELECCIÓN POPULAR DE ALCALDES VS. PRESIDENCIA POR REGIÓN

Región	Alcaldes 1990	Presidente 1990	Alcaldes 1994	Presidente 94	
				1ª vuelta	2ª vuelta
Costa Atlántica	63,8	33,8	55,2	30,8	40,7
Centro-oriente	55,1	48,4	42,7	36,0	47,2
Occidente	57,1	44,9	42,1	33,6	43,3
Orinoquia	56,7	39,9	52,9	29,3	36,1
Amazonia	53,6	37,6	48,3	28,3	36,0
Tasa nacional	57,7	43,4	45,5	33,8	43,3

Fuente: Registraduría Nacional del Estado Civil. Cálculos: UDT-DNP. 1997.

frente a un 43% por Presidente. En 1994, la votación por los alcaldes fue del 45%, mientras que por Presidente en primera vuelta fue del 34% y en segunda del 43%.

El nivel de abstención es aun mayor si se mide la participación no con relación al potencial electoral sino con respecto a la población en edad de votar; de acuerdo con

Kure *et al.* (1997), al analizar la información para 897 municipios:

“se evidencia que mientras el porcentaje de votantes sobre el censo electoral es de 53,1%, el porcentaje de los mismos sobre la población mayor de 18 años sólo alcanza el 35,8% a lo largo de las cuatro elecciones populares de alcaldes” (p. 193).

(Continuación Nota 10)

Al promediar las cuatro elecciones se registra una tasa histórica del 53,5%. Es decir, que sólo un poco más de la mitad de los votantes esperados acudieron efectivamente a elegir los mandatarios locales en las cuatro elecciones populares de alcaldes efectuadas hasta el momento. Esta cifra corresponde a un promedio de abstención nacional de 46,5%, aproximadamente” (Kure et al., 1997: 186-187).

territorios

¹¹ *"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 «menor país» comienza a presionar y a modificar las estructuras de poder existentes" (Gaitán, 1992: 144).*

¹² *"La elección de alcaldes convirtió al municipio en un frente importante de acción política, por lo cual los partidos y movimientos le prestaron mayor atención. De otro lado, la elección de alcaldes obligó a las organizaciones políticas a elaborar un discurso y una propuesta sobre la ciudad y el municipio, a preocuparse por los problemas locales y por el mejoramiento de la gestión pública" (Velásquez, Fabio, "La descentralización en Colombia: antecedentes, desarrollos perspectivas", 1995: 262).*

¹³ *"...los departamentos y municipios han ganado en gobernabilidad, concepto que cada día tiene mayor importancia porque se refiere a*

El surgimiento de nuevas alternativas políticas

El hecho más destacado por todos los analistas es el surgimiento de numerosas alternativas políticas y las votaciones por grupos que no se registran dentro de los dos partidos tradicionales¹¹. Estos grupos han alcanzado porcentajes muy altos de la votación total y han obtenido el control de un número muy elevado de municipios, incluidas las ciudades más grandes del país. En forma complementaria, el Partido Liberal y el Partido Conservador han disminuido su participación, al tiempo que figuras políticas tradicionales han perdido las elecciones en lugares que usualmente habían controlado. Las estadísticas electorales clasifican a estos grupos como "otros inscritos" y no arrojan mucho detalle para profundizar en su naturaleza. Para muchos analistas, aun reconociendo su importancia, es preciso tener precaución en el análisis de las cifras, por cuanto parte de ellos pueden ser reorganizaciones de los dos partidos mayoritarios para presentarse frente a la ciudadanía con una imagen renovadora. Sin embargo, aun en este último caso, la reforma política ha presionado a los partidos a adoptar una estrategia de atención a los asuntos locales, a fin de no perder espacio político¹². Gaitán (1992) considera que de todas maneras los partidos tradicionales continúan dominando el panorama político a nivel local:

"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" (p. 94).

Gobernabilidad, rescate de los gobiernos locales y estabilidad

La combinación de las medidas políticas, administrativas y fiscales le otorga claramente a las administraciones locales mayor gobernabilidad, entendida como capacidad para definir y poner en práctica políticas públicas de carácter local¹³. A diferencia de la situación anterior, los alcaldes pueden ahora adelantar con relativa independencia sus propios planes para un período determinado, sin depender de la autorización de un nivel superior¹⁴. Para Velásquez (1995), la descentralización le devolvió al municipio su papel como gestor del desarrollo local¹⁵. A nivel agregado, la elección de alcaldes y gobernadores por períodos fijos no sólo posibilita una mínima planeación, sino que ofrece una estructura político-administrativa, independiente de las circunstancias políticas del gobierno nacional. De este modo, las crisis de nivel nacional no afectan directamente a las entidades territoriales que cuentan con gobiernos autónomos; el ejemplo más claro se observa en la situación de crisis atravesada por el Presidente de la República durante el período 1994-1998.

El proceso ha revivido¹⁶ las administraciones públicas en los municipios medianos y pequeños que ahora cuentan con unos recursos básicos y constantes que les han permitido adelantar una mínima gestión local, independiente de los recursos adicionales

territorios

que puedan conseguir con los departamentos y la nación¹⁷.

Autonomía de la clase política tradicional y clientelismo

Castro (1998) sostiene que la descentralización política permitió que los alcaldes y gobernadores se independizaran de la clase política tradicional y dejaran de ser fichas de los congresistas. Sin embargo, no presenta evidencia alguna sobre este resultado; su argumentación se sustenta más en los supuestos y resultados esperados que en una investigación sobre los efectos concretos. La descentralización abre la posibilidad de que alcaldes y gobernadores sean más independientes (sobre eso existen ejemplos), pero no hay información suficiente para obtener una conclusión general sobre las relaciones entre la clase política tradicional y estos funcionarios.

En lo que tiene relación con el clientelismo, se observa una situación parecida; hay diversas opiniones pero muy poca sustentación. Hommes (1995) reconoce avances en la independencia de los alcaldes pero considera que el clientelismo continúa predominando en algunos sitios, posición en la que coincide con Gaitán (1992) y Velásquez (1995). Este último sostiene incluso que el clientelismo puede haber aumentado.

Castro (1998), por su parte, sostiene inicialmente que el clientelismo ha disminuido:

“las gobernaciones y alcaldías ya no hacen parte de las redes clientelistas, ni de las maquinarias o aparatos partidistas, porque dejaron de

ser cuotas de los jefes políticos. Se han roto los lazos que amarraban la suerte de los municipios y departamentos a los ‘tejemanejes’ de la política nacional”.

Para sustentar esta afirmación Castro sostiene que antes de la descentralización prácticamente toda la política local se manejaba con criterios clientelistas. Con la descentralización esto cambia:

“se crean las condiciones para que el clientelismo desaparezca o se reduzca notoriamente”.

Pero no presenta ninguna evidencia para sustentar este resultado. Repite los efectos esperados; después de mencionar que ahora la acción del Estado no depende de la habilidad y la diligencia de los jefes políticos, afirma que entre otros,

“esos son los efectos que deben producir la elección popular de alcaldes y gobernadores, la revocatoria del mandato, la participación comunitaria y el control social de la gestión pública” (p. 26).

Pero parece que esto no está ocurriendo en muchos sitios:

“si así no ha sucedido, en todos o en la mayoría de los casos, es porque el entorno político-cultural no ha permitido romper del todo el modelo y las prácticas clientelistas, enquistadas en la sociedad” (p. 26)

Sin embargo, a continuación sostiene que en varias partes se ha verificado: que el sentido de comunidad y la tradición cívica han ayudado al éxito de la descentralización en algunos sitios; que los gobiernos locales trabajan mejor cuando hay cohesión social y

(Continuación Nota 13)

la capacidad de sus autoridades para tomar las decisiones que les permitan ejercer sus atribuciones y resolver los problemas que deben atender” (Castro, 1998: 21).

¹⁴ “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” (Gaitán, 1992: 152).

¹⁵ “Con todo, el proceso ha significado sin duda un fortalecimiento de los municipios. Aunque el impacto ha sido diferente según el tamaño de estos últimos, logrando una mayor profundidad en las ciudades grandes e intermedias,

territorios

(Continuación Nota 15)

la descentralización ha logrado devolver al municipio su papel como gestor del desarrollo local y, por lo menos parcialmente, como escenario de representación del intereses sociales. (Velásquez, Fabio, "La descentralización en Colombia: antecedentes, desarrollos perspectivas", 1995: 292).

¹⁶ *"Fiscalmente el traslado del IVA ha sido redentor y vivificante para la mayoría de los municipios, eso no se puede negar; pero ciertamente no son suficientes los recursos que les asignaron" (Holguín Sardi, Carlos, Evaluación de la descentralización. En Confecámaras, 1989: 83).*

¹⁷ *Maldonado, Alberto, "El proceso de descentralización en municipios pequeños de Cundinamarca. Estudio de casos", 1994.*

¹⁸ *En 1989, Confecámaras: presentaba la siguiente información: a) sobre las Juntas Administradoras Locales: "solamente en el 13% del universo de la investigación se ha puesto en funcionamiento; en el 27% está en estado de conformación y se carece de él en el 60%" (p. 137); b) sobre la participación de usuarios en las juntas directivas de servicios públicos: "...en el 61,6% de los municipios encuestados (incluyendo Bogotá), no se ha dado participación a los usuarios en las juntas directivas*

alta participación; que la cooperación ciudadana facilita el buen gobierno. Pero no muestra cifras que permitan decir en cuántos del total de municipios del país ocurre esto.

Participación ciudadana

Para Velásquez (1995), los mayores problemas de la descentralización política se presentan en las medidas de participación ciudadana. Considera que la voluntad real no se ha visto acompañada de condiciones objetivas y subjetivas para su aplicación, y destaca el hecho de que la legislación dejó en manos de los Concejos Municipales la facultad de reglamentar y aplicar algunos de los instrumentos de participación. En la práctica, los Concejos no han querido facilitar estos mecanismos de participación y como resultado de esto son muy pocos los instrumentos que efectivamente se han utilizado.

Para el Banco Mundial (1995), sin embargo, la participación ciudadana, tanto manifestando sus demandas como controlando, fue una de las características destacadas en los municipios estudiados y un factor importante en la consolidación de capacidad local. Estudios previos de la Confecámaras y de Parcomún habían mostrado que la aplicación de las medidas había sido hasta ese momento bastante reducida¹⁸. Para Castro (1998), el control ciudadano no ha funcionado adecuadamente. La información sobre este componente de la descentralización es insuficiente; en el caso de las encuestas, llega en la mayoría de los puntos a identificar

la presencia o no de los instrumentos (Juntas Administradoras Locales, participación de usuarios, etc.), pero no a analizar sus características y los factores favorables u obstaculizadores. El trabajo del Banco Mundial, como hemos visto, se basa en casos y no tiene suficiente sustentación de algunas de sus conclusiones.

Otros efectos políticos

Castro ha señalado como uno de los avances de la reforma la mayor autonomía de municipios y departamentos. Esto, más que un resultado, es la naturaleza del cambio realizado que consistió precisamente en otorgar mayor autonomía a los gobiernos locales, al establecer la elección de los alcaldes, definirles funciones y garantizarles determinados recursos. En este sentido, los gobiernos territoriales ganaron autonomía con respecto al nivel nacional; así su dependencia financiera haya aumentado, porque las nuevas condiciones son definidas constitucional y legalmente.

La idea de la existencia de una *escuela de la democracia* en el municipio es uno de los argumentos en favor de la descentralización. Esto implica diversos aspectos, como la mayor democracia en la toma de decisiones locales, la mayor participación electoral, y la formación de nuevos dirigentes. Los dos primeros aspectos ya han sido mencionados. Con relación al tercero se ha observado el surgimiento de nuevas figuras políticas nacionales a partir de su experiencia en alcaldías y gobernaciones; Castro destaca este resultado aunque no menciona ningún ejemplo¹⁹.

territorios

Tampoco presenta evidencia sobre la mayor legitimidad de los nuevos gobernantes en municipios y departamentos; aparte de mencionar las cifras de las encuestas realizadas en cuatro municipios, en el estudio sobre capacidad de gobiernos locales del Banco Mundial, no hay ningún otro dato sobre este supuesto efecto de la descentralización política.

Finalmente, la descentralización no ha estado asociada con una reducción de la violencia por el conflicto con la guerrilla; por el contrario, durante los últimos años ha aumentado y se ha agudizado con el crecimiento de los grupos paramilitares. Lo que aparentemente se ha reducido son los paros cívicos y protestas ciudadanas generados por deficiencias en la prestación de servicios públicos y sociales.

Aparte de las estadísticas electorales que tienen cobertura total, la otra información sobre los efectos políticos de las reformas está basada en estudios de caso o en algunas encuestas realizadas por las organizaciones no gubernamentales (ONG) o entidades públicas. La información, tal como ocurre con los resultados en provisión de servicios, no es representativa ni actualizada. La precariedad de la información conduce a conclusiones diametralmente opuestas, como las que guardan relación con el tema del clientelismo, que para algunos autores ha disminuido mientras que para otros se ha consolidado.

Descentralización y equidad

Prud'homme (1995) ha planteado el riesgo de que un proceso de descentralización pue-

de agudizar los desequilibrios regionales. Sin embargo, cuando advierte sobre este problema tiene en mente un modelo ideal de gobiernos locales, en el cual éstos financian completa y autónomamente sus gastos. En la práctica, sin embargo, la descentralización implica esquemas de transferencias intergubernamentales y, tal como lo plantea el propio autor, las transferencias nacionales son usualmente redistributivas entre regiones. En el caso colombiano, las transferencias a los gobiernos locales han tenido un efecto redistributivo. En la primera etapa se orientaron principalmente hacia los gobiernos con población inferior a 100.000 habitantes. En la segunda etapa se redujo este énfasis pero aun así se conservó una asignación especial para los municipios con población inferior a 50.000 habitantes. La distribución actual le otorga mayor importancia a los factores de pobreza tanto absoluta como relativa.

En 1995²⁰ y 1996, las transferencias por habitante pobre fueron muy superiores en los municipios más pequeños. Así mismo, las transferencias *per cápita* entre 1985 y 1990 fueron muy superiores en los municipios con población inferior a 100.000 habitantes. En 1990, por ejemplo, mientras que los municipios mayores de 500.000 habitantes recibían 2.289 pesos por persona, los menores de 20.000 habitantes recibían 7.400 pesos por persona, una suma tres veces superior (Presidencia de la República 1992: 275). Los datos más recientes confirman que los municipios más pequeños reciben un monto por habitante pobre mayor al de las otras categorías municipales.

(Continuación Nota 18)

de las empresas prestatarias de servicios públicos municipales. En vías de constitución aparece el 12,1% de la muestra y en el sólo 26,3% si están participando, incluyendo 11 capitales de departamento" (Confecámaras, Balance sobre el proceso de descentralización administrativa, política y fiscal en Colombia, 1989: 138).

¹⁹ *"...las entidades territoriales son ahora escuela de democracia en la que aprenden todos los actores del proceso político, en las que se está formando la nueva clase dirigente política y administrativa del país, y en las que es posible estructurar opciones o alternativas de poder distintas de las que siempre se han puesto a prueba" (Castro, 1998: 21).*

²⁰ *"Los municipios menores de 50.000 habitantes, que representan el 91% del país y concentran el 37,9% de la población, obtuvieron el 55% de los recursos de la participación en los ingresos corrientes de la nación, en la vigencia 1995. El sistema de distribución de la participación garantiza los promedios per cápita más altos a los municipios de menor población (cuadro 4); de esta manera el sistema de transferencias está logrando el objetivo de compensar los desequilibrios en capacidad fiscal entre los municipios, asumiendo que éstos son los de menor*

territorios

(Continuación Nota 20)

capacidad fiscal" (DNP-UDT, "Evaluación de la participación municipal y de los resguardos indígenas, vigencia 1995". En :Revista Planeación y Desarrollo, XXVII, 3 (julio-septiembre de 1996): 18)).

²¹ "En 1996, 70,6% de los municipios no presentaron evidencias de haber cumplido con la inversión mínima en las áreas rurales; aunque este porcentaje fue menor que en 1995. En todo caso, persiste la dificultad de aproximarse al impacto que sobre las áreas rurales tiene la inversión localizada en el casco urbano, es decir sobre localización de la inversión vs. beneficiarios. A pesar de ello, fueron los municipios menores de 50.000 habitantes los que más se alejaron del mínimo de inversión establecido para estas áreas, siendo los que concentran los más altos porcentajes de población rural" (Documento Conpes, 2942: 14; DNP-UDT, "Evaluación de la destinación de la participación de los municipios y de los resguardos indígenas en los ingresos corrientes de la nación para la vigencia de 1996, 13 de agosto de 1997).

²² "Un alto porcentaje de municipios no cumplió con la inversión mínima en el sector rural. Los de mayor incumplimiento fueron los menores de 50.000 habitantes,

territorios

CUADRO 4

ESTRUCTURA DE LA PARTICIPACIÓN POR TAMAÑO DE MUNICIPIOS
MILLONES DE PESOS CORRIENTES

Rango poblacional	Número de municipios	Población pobre	PICN 1996	Asignación por pobre (pesos)
< 5.000	159	383.883	68.943	179.594
5.001-20.000	586	4.220.248	463.622	109.857
20.001-50.000	221	4.047.443	362.774	89.630
50.001-100.000	54	1.909.289	165.713	86.793
100.001-500.000	36	2.854.839	233.881	81.924
> 500.000	5	2.822.545	248.248	87.952
Total	1.061	16.238.247	1.548.181	95.034

Fuente: Documento Conpes 2942: 5. Evaluación de la destinación de la participación de los municipios y de los resguardos indígenas en los ingresos corrientes de la nación para la vigencia de 1996. DNP-UDT, 13 de agosto de 1997.

De otra parte, en el interior de los municipios los recursos deberían destinarse prioritariamente hacia la población más pobre. Un primer condicionamiento para lograrlo es la obligación de destinar parte de las transferencias a las zonas rurales, teniendo en cuenta la composición de la población. Un segundo condicionamiento lo establece la ley, al determinar que la inversión local debe focalizarse según criterios determinados por el nivel nacional. Sin embargo, sobre la distribución interna de los recursos no existe ningún estudio ni información. Podría estar ocurriendo, entonces, que las transferencias son redistributivas entre municipios, pero que en el interior de ellos los gobiernos locales no dirijan una mayor atención hacia la población de menores ingresos.

El informe de evaluación de las transferencias en 1996 indica que el 71% de los mu-

nicipios no cumplió con los porcentajes que debían girar a las zonas rurales, pero no presenta las cifras sobre la magnitud de dicha desviación²¹. En 1995, el 74% de los municipios no cumplió, pero el informe indicó que existen algunos factores atenuantes, como el hecho de que los municipios pueden pedir autorización para modificar la distribución, o que algunas inversiones que se realizan en la cabecera municipal benefician también a la población rural, por ejemplo, el hospital, el colegio de secundaria o la plaza de mercado (DNP-UDT, 1996: 48).

En 1994, el porcentaje de incumplimiento fue del 75%, pero el documento aclara que la mitad de los municipios que incumplieron ejecutaron entre el 85% y el 95% de la inversión requerida²².

Desarrollo económico local

La descentralización colombiana no incluyó dentro de sus objetivos la promoción del desarrollo económico local. No se atribuyeron a los municipios funciones específicas en este campo, ni se les asignaron recursos para tal fin. Su contribución al desarrollo debería resultar de las inversiones en infraestructura y servicios sociales. Como consecuencia de esto, no es posible esperar una relación entre una estrategia de descentralización y mayor desarrollo económico; de hecho, durante los últimos años en los cuales se ha consolidado la estrategia de descentralización se ha producido un estancamiento económico agudo en el país.

Pese a todo, el desarrollo de un contexto favorable para las administraciones locales ha conducido a que los alcaldes y gobernadores se preocupen por el fomento de actividades empresariales en sus territorios. En la gran mayoría de planes de desarrollo de los departamentos y municipios han empezado a aparecer programas de desarrollo económico y se vienen adelantando diversas actividades, como la realización de estudios de competitividad, la promoción de centros de desarrollo tecnológico e incubadoras de empresas y la promoción de microempresas²³.

Conclusión

La revisión de los estudios y de la información disponible sobre la descentralización en Colombia evidencia que existen muchos vacíos en el conocimiento de los resultados que ha alcanzado el proceso hasta el mo-

mento. La estadística fiscal indica claramente la existencia de un nuevo escenario en el cual los gobiernos territoriales realizan una mayor proporción del gasto, y muestra cómo en el conjunto de los municipios los ingresos tributarios han crecido en términos reales a una tasa superior a los ingresos tributarios de la nación con lo cual se ha desvirtuado la hipótesis de pereza fiscal generalizada. La disponibilidad de mayores recursos propios y de transferencia ha llevado a que la inversión local crezca sustancialmente, dirigiéndose hacia los sectores prioritarios tanto para el gobierno nacional como para los gobiernos territoriales. Es claro, entonces, que hay mayor descentralización del gasto y la inversión pública, mayor esfuerzo tributario, más inversión hacia los sectores sociales y menor crecimiento de los gastos de funcionamiento.

Al tiempo se han logrado algunos de los efectos políticos esperados, aunque no siempre con la magnitud prevista; la participación en la elección de alcaldes ha sido superior a la participación en la elección de Presidente y órganos legislativos, han surgido nuevos movimientos y alternativas políticas, los partidos tradicionales, aunque continúan predominando, han perdido participación, los municipios han ganado gobernabilidad y se han rescatado los gobiernos locales en aquellos territorios más atrasados, al tiempo que se conformó una estructura político-administrativa más estable.

La evidencia es muy precaria con relación a los objetivos centrales: la democratización de la vida local y el mejoramiento en la co-

(Continuación Nota 22)

es decir, aquellos con mayor población rural relativa. El 75% de estos municipios estuvo por debajo del porcentaje exigido por la Ley 60. Sin embargo, cerca del 50% de los municipios que incumplieron ejecutaron entre el 85% y el 95% de la inversión requerida. El restante 50% presentó una ejecución por debajo del 65%” (DNP-UDT, “Destinación de la participación municipal en 1994”. En: Revista Planeación y Desarrollo, XXVI, 2 (mayo de 1995: 34)).

²³ Ver Cuervo 1997 y Maldonado, 1998.

territorios

bertura y calidad de los servicios públicos y sociales y su focalización hacia la población más pobre. El proceso electoral es más democrático, pero no sabemos si la gestión lo es; parecería que los mecanismos de participación ciudadana no han funcionado adecuadamente y que el clientelismo continúa dominando la política local. Aunque las transferencias redistribuyen entre entidades territoriales, no se conoce si efectivamente dentro de los programas municipales el gasto y la inversión tienen como prioridad atender la población de menores ingresos. Por último, los datos sobre los cambios en la calidad y cobertura de los servicios son los más precarios. No existe información general comparativa sobre la situación en los principales sectores —educación, salud y agua potable y saneamiento—, no solamente en términos de las realizaciones físicas y los indicadores básicos de cobertura y calidad, sino también en cuanto a la eficiencia asignativa y productiva.

La falta de información suficiente se debe en parte a la pobreza de la investigación sobre descentralización en Colombia. No hay equipos permanentes dedicados al estudio del tema y las pocas investigaciones son esfuerzos aislados y puntuales. Buena parte del material producido son trabajos de consultoría en los cuales hay restricciones de tiempo y recursos para profundizar en el conocimiento de los fenómenos. Debido a las restricciones, de recursos, muchos de los trabajos consisten en estudios de caso o en encuestas a las entidades territoriales; los estudios de caso son muy útiles para profundizar en el conocimiento de las situacio-

nes pero no permiten generalizar. Las encuestas ofrecen una mayor generalización, pero tienen dificultades para captar la información requerida.

Sin embargo, la principal deficiencia para el conocimiento de los resultados de la descentralización territorial es la carencia de estadística oficial sobre los avances y efectos del proceso, situación que se deriva del insuficiente cumplimiento de la función de seguimiento y evaluación por parte de las entidades responsables.

Bibliografía

- Avendaño, María Eugenia (coord.). "Balance del proceso de descentralización en Colombia". Bogotá: Proyecto de fortalecimiento y consolidación del sistema de planificación territorial y apoyo al proceso de descentralización territorial en Colombia. DNP-ESAP-Fonade-Dainco-BCH-PNUD, 1990.
- Banco Interamericano de Desarrollo. *Descentralización en Colombia. Nuevos Desafíos*, enero de 1998.
- Banco Mundial. "Colombia. Estudio sobre la capacidad de los gobiernos locales: más allá de la asistencia técnica". Washington: Banco Mundial, 1995.
- . "La capacidad de los gobiernos locales". En: *Planeación y Desarrollo* XXVI, 2 (1995): 131-182.
- Castro, Jaime. "Consecuencias políticas y administrativas de la elección popular de alcaldes". En: *Elección popular de alcaldes. Aspectos políticos y administrativos*. Fescol. Bogotá, 1987.

- . *Descentralizar para pacificar*. Ariel. Bogotá: Planeta Colombiana Editorial S. A., 1998.
- . "Hacia la democracia local". En: *Hacia la democracia local*, 37-126. Bogotá: Fundación Friedrich Naumann, 1980.
- Comisión de Racionalización del Gasto y de las Finanzas Públicas. "El proceso de descentralización", 1996.
- Confecámaras. *Balance sobre el proceso de descentralización administrativa, política y fiscal en Colombia*. Bogotá: Confederación Colombiana de Cámaras de Comercio, 1989.
- Contraloría General de la República. "El efecto de las transferencias y el endeudamiento público territorial en los ingresos y gastos de los departamentos". En: *Informe Financiero*, febrero de 1996 (1996): 13-27.
- Cuervo, Luis Mauricio y otros. "Iniciativas locales de desarrollo económico". Informe final de consultoría. Departamento Nacional de Planeación. Bogotá, 1997.
- Dávila Ladrón de Guevara, Andrés. "Clientelismo y elección popular de alcaldes: dilemas y 'sinsalidas' en la conformación de un nuevo sistema político". En: María Cristina Franco (ed.), *Descentralización y corrupción*, pp. 49-68. Bogotá: Fescol-Milenio, 1996.
- De la Calle Lombana, Humberto. *En defensa de la descentralización y de la autonomía territorial. Estudios constitucionales*. Bogotá: Colombo Editores, 1996.
- Departamento Nacional de Planeación. "Destinación y asignación de los recursos de cofinanciación y acciones para el fortalecimiento del sistema durante 1995, Documento Conpes 2865". En: *Planeación y Desarrollo*, XXVII, 3 (1996): 313-344.
- . "Política de consolidación de la descentralización". En: *Planeación y Desarrollo*, XXVI, 2 (1995): 183-220.
- DNP-UADT. "Alcaldes y capacidad de gestión. Reporte sobre encuesta". En: *Planeación y Desarrollo*, XXVII, 3 (1996): 129-168.
- . "Alcaldes y capacidad de gestión". En: *Planeación y Desarrollo*, XXVIII, 3 (1997): 121-158.
- . "Evaluación de la participación municipal y de los resguardos indígenas. Vigencia 1995". En: *Planeación y Desarrollo*, 13-96, 1996.
- . "Evaluación de la participación municipal y de los resguardos indígenas. Vigencia 1996". En: *Planeación y Desarrollo*, XXVIII, 3 (1997): 13-80.
- . "La descentralización desde adentro". En: *Planeación y Desarrollo*, XXVIII, 3 (1997): 159-184.
- . "Situado fiscal 1995. Informe sobre aplicación de la Ley 60 de 1993". En: *Planeación y Desarrollo* XXVII, 3 (1996): 97-128.
- . "Situado fiscal en 1996. Informe sobre aplicación de la Ley 60 de 1993". En: *Planeación y Desarrollo* XXVIII, 3 (1997): 81-120.
- . "Alcaldes y descentralización. Reporte sobre encuesta". En: *Planeación y Desarrollo*, XXVI, 2 (1995): 55-88.
- . "Destinación de la participación municipal en 1994". *Planeación y Desarrollo*, XXVI, 2 (1995): 13-54.

territorios

- Dugas, John; Ocampo, Angélica; Orjuela, Luis Javier y Ruiz, Germán. *Los caminos de la descentralización. Diversidad y retos de la transformación municipal*. Bogotá: Universidad de los Andes, Departamento de Ciencia Política, 1992.
- Eastman Robledo, Jorge Mario. "Descentralización y corrupción: el problema de la gobernabilidad". En: María Cristina Franco (ed.), *Descentralización y corrupción*, pp. 69-82. Bogotá: Fescol-Milenio, 1996.
- Económica Consultores. Evaluación de proyectos de inversión en agua potable y saneamiento básico financiados por FINDER.
- Faimboim Yaker, Israel; Acosta Navarro, Olga Lucía y Cadena Clavijo, Héctor José. "El proceso reciente de descentralización fiscal en Colombia y sus perspectivas". En: *Coyuntura Social*, 10 (mayo de 1994): 63-102.
- Ferreira, Ana María y Valenzuela, Luis Carlos. "Descentralización fiscal: el caso colombiano". En: *Serie Política Fiscal*, 49. Santiago de Chile: Cepal.
- Fiszbein, Ariel. "La capacidad de gestión: reflexiones con base en la experiencia de los municipios colombianos". En: *Procesos y tendencias de la descentralización en Colombia*. Departamento de Investigaciones, Fundación Universidad Central, 225-232. Bogotá: Fundación Universidad Central, 1997.
- . "The emergence of local capacity: Lessons from Colombia". In: *World Development*, 25, 7 (1997): 1.029-1.043.
- Gaitán, Pilar y Carlos Moreno. *Poder local. Realidad y utopía de la descentralización en Colombia*. Bogotá: Tercer Mundo Editores, 1992.
- Herrera, Wilson. "Desarrollo económico, desarrollo regional y descentralización". En: Núñez, Jaime A. (ed.), *Laberintos de la descentralización*. 27-51. Bogotá: ESAP, 1994.
- Kure, Ileana; Sánchez, María Fernanda y Querubín, Cristina. "¿Cuántos elegimos a nuestros gobernantes?". En: *Planeación y Desarrollo*, XXVIII, 3 (1997): 185-214.
- Maldonado, Alberto. "Colombia: descentralización y desempeño fiscal de los gobiernos locales". En: Rojas, Eduardo y Daughters, Robert (eds.), *La ciudad en el siglo XXI. Experiencias exitosas en gestión del desarrollo urbano en América Latina*, pp. 291-296. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo, 1998.
- . "El proceso de descentralización en municipios pequeños de Cundinamarca. Estudio de casos". En: Revista *Nómadas*, 1, Fundación Universidad Central, 1994.
- . *Descentralización y desarrollo económico local: una visión general del caso de Colombia*. Documento preparado para el proyecto Cepal/GTZ "Desarrollo Económico Local y Descentralización en América Latina", diciembre de 1998.
- y Moreno Ospina, Carlos. "Transferencias y esfuerzo fiscal municipal". En: *Procesos y tendencias de la descentralización en Colombia*. Departamento de Investigaciones Fundación Universidad Central, pp. 49-64. Bogotá: Fundación Universidad Central, 1997.

- Ochoa, Doris; Restrepo, Darío. "El estado del arte de la descentralización política y de la oferta pública en participación ciudadana y comunitaria". En: *Diez años de descentralización. Resultados y perspectivas*. Cerec, pp. 127-171. Bogotá: Fescol, 1994.
- Ospina, Pedro Nel y Gutiérrez Sourdis, Catalina. "Desempeño financiero de las entidades municipales 1993-1995". En: *Coyuntura Económica*: 77-94.
- Presidencia de la República. Departamento Nacional de Planeación. *Colombia: Descentralización y federalismo fiscal. Informe final de la Misión para la Descentralización*, 1ª ed. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación, 1992.
- Sánchez Torres, Fabio y Gutiérrez Sourdis, Catalina. "Descentralización fiscal y transferencias intergubernamentales en Colombia". En: *Coyuntura Social*, 10 (mayo de 1994): 103-138.
- Vargas, César *et al.* "Financiamiento del desarrollo regional: situación actual y perspectivas". En: *Planeación y Desarrollo*, XXIV, 1 (1993): 311-348.
- Velásquez, Fabio. "Descentralización política y participación ciudadana en Colombia: balance de una década." En: *Procesos y tendencias de la descentralización en Colombia*. Departamento de Investigaciones Fundación Universidad Central, 81-102. Bogotá: Fundación Universidad Central, 1997.
- . "La descentralización en Colombia: antecedentes, desarrollos y perspectivas". En: *Descentralizar en América Latina?*, 237-311. Quito, Ecuador: Programa de Gestión Urbana, 1995.
- World-Bank. *Colombia. Reforming the decentralization law: Incentives for an effective delivery of services* (in two volumes, vols. I: The main report)". Washington: The World Bank, 1996.