

EL MUNICIPIO DE LA “OTRA COLOMBIA”:

Papeles, problemas, posibilidades.

Relatoría de un diálogo ciudadano

HERNANDO GÓMEZ BUENDÍA*

INTRODUCCIÓN

Este texto resume las conversaciones que a lo largo de un año se mantuvieron con cerca de 300 alcaldes, funcionarios y dirigentes locales, así como con analistas y autoridades del orden regional y nacional, en 4 talleres reunidos en el sur del país, 6

talleres temáticos y un encuentro nacional donde se examinaron las realidades y posibilidades de los municipios de la “Otra Colombia”¹. El proceso fue acompañado por un grupo de consultores, cuyas notas técnicas y relatorías de los varios talleres se tomaron como base de la síntesis².

El documento se divide en tres seccio-

Este artículo es posible gracias al apoyo de la oficina de Democracia de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional en Colombia (USAID / Colombia). Las opiniones presentadas aquí son de la exclusividad del autor y no reflejan necesariamente los puntos de vista de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID).

*Obtuvo su maestría en economía y Ph.D. en sociología de la Universidad de Wisconsin, EE.UU. Tiene amplia experiencia como docente e investigador en las áreas de desarrollo socio-político y económico, desarrollo regional y política social. Adicionalmente ha sido consultor en el PNUD y director del Informe Nacional de Desarrollo Humano para Colombia 2003; el SENA, FEDESARROLLO, la Organización Internacional del Trabajo, el Banco Mundial, la Contraloría General de la República de Colombia, el ICFES, el BID y de USAID/ARD Colombia. Es un reconocido analista y columnista de varios medios, incluyendo los periódicos *El Tiempo*, *El Espectador*, *El Siglo*, *Vanguardia Liberal*; y revistas *Credencial*, *Cromos*, *Semana*, *Cambio 16* y *Diners*. Desde 1992 es Director del Instituto de Desarrollo Autogestionario, INDESA.

1. El proceso se desarrolló bajo la orientación de la Federación Colombiana de Municipios y el Programa de Fortalecimiento de la Democracia Local de ARD Colombia, con el auspicio de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID).

2. Los borradores utilizados para esta síntesis son los siguientes: Borrero M., Armando: “El conflicto armado interno; dinámica y consecuencias”; de Roux, Carlos V.: “El campesinado cocalero, las políticas represivas y la reconstrucción del tejido social en las zonas de cultivos de uso ilícito”; Fernández D., Eduardo: “Recomendaciones de política fiscal para los municipios de la Otra Colombia”; Gómez B., Hernando: “Desde la Otra Colombia- introducción al conversatorio nacional Políticas públicas municipales y la Otra Colombia”; González M., Hernando: (1) “Proposiciones de política pública; planificación y gestión del desarrollo municipal”; (2) “La planificación y gestión del desarrollo territorial en los municipios con mayores

nes. La primera (El contexto), presenta un breve balance del proceso de descentralización en Colombia, propone una caracterización de los municipios que forman la “Otra Colombia”, y examina el estado de la descentralización en estos municipios, típicamente afectados por el conflicto armado y los cultivos ilícitos. En la sección siguiente (La gestión) se describen el marco institucional, los logros y los problemas que afrontan los municipios de la “Otra Colombia” en sus cinco principales frentes de acción, a saber: (1) la planeación, (2) las finanzas, (3) los servicios públicos domiciliarios, (4) la salud y (5) la educación. La tercera sección (Posibilidades de los pequeños municipios) propone algunas directrices para mejorar el desempeño de los municipios de la “Otra Colombia”, agrupándolas bajo seis grandes ideas-fuerza: (1) diversidad, (2) tres modos de organizarse, (3) identidad, (4) eficiencia, (5) comunidad y (6) un nuevo trato nación-región.

1. EL CONTEXTO

1.1. El proceso de descentralización: propósitos y balance

A partir sobre todo de la Segunda Guerra

Mundial, la aceleración del crecimiento económico y la modernización social se tradujo en una rápida urbanización y en un aumento de las disparidades regionales. Así fue surgiendo una estructura territorial tripartita, con un puñado de urbes que concentraban la mayor parte de la riqueza, un grupo de ciudades intermedias con cierto nivel de desarrollo y una gran mayoría de municipios pequeños y atrasados, con claro predominio de actividades rurales de muy baja productividad.

Al mismo tiempo, se acentuó la centralización del Estado, vale decir la concentración casi total de los recaudos y de los gastos de funcionamiento e inversión en manos del gobierno nacional. La nación no sólo desempeñaba las funciones propias del nivel central sino también aquellas que usualmente corresponden a los gobiernos locales, como el acueducto y el alcantarillado, los caminos vecinales, la dotación de infraestructura urbana, la educación básica y la salud básica. No menos, el centralismo político, que venía de 1886, seguía impidiendo que las comunidades eligieran a sus alcaldes o gobernadores, e incluso se había acentuado con medidas como la nacionalización de la policía a raíz del “Bogotazo”.

dificultades de gobernabilidad”; Instituto de Desarrollo Autogestionario (INDESA): Relatorías de los conversatorios regionales y temáticos sobre los municipios de la Otra Colombia”; Jaramillo P, Iván: (1) “Fortalecimiento de las políticas locales del sector salud en el Huila”; (2) “La salud en la Otra Colombia; el contraste de los estados de salud, la seguridad social y la prestación de servicios en las dos Colombias”; Quijano, Henry: “Esquema de alternativas de política en servicios públicos para el pequeño municipio; Maldonado, Alberto: “Los municipios de la Otra Colombia en la política de descentralización; balance de situación y propuestas”; Sánchez T., Luis D.: Servicios públicos en el marco de la descentralización; problemas, iniciativas y recomendaciones”; Sarmiento G., Alfredo: (1) “Conversatorio sobre educación; retos y propuestas”; (2) “La educación en la Otra Colombia; retos y perspectivas”.

El esquema centralista entró en crisis desde los años setenta y por eso para entonces los gobiernos empezaron a explorar nuevas opciones para abordar el malestar regional, los “movimientos cívicos” y la crisis de los servicios públicos. El presidente López Michelsen (1974-1978) propuso una reforma constitucional por la vía de una asamblea constituyente que incluía como uno de los temas principales el ordenamiento regional; esta reforma, sin embargo, no fue aprobada. Bajo el gobierno Turbay (1978-1982) se planteó la desconcentración de funciones hacia los departamentos, pero no se produjeron avances significativos; su aporte más importante fue la Misión Bird-Wiesner de finanzas intergubernamentales, cuyo informe de 1981 sirvió de guía para varias de las reformas que se adelantarían posteriormente.

Fue el presidente Betancur (1982-1986) quien puso en marcha el proceso de descentralización, en el marco de una “apertura democrática” que pretendía abordar los problemas de legitimidad y gobernabilidad. Esta reforma coincidió con tendencias mundiales a favor de la descentralización y la desregulación, a menudo enmarcadas en la visión neoliberal del Estado, y apoyadas por la banca multilateral. Sin embargo, en sus orígenes, la descentralización colombiana no puede caracterizarse como una estrategia neoliberal por cuanto buscó precisamente fortalecer el Estado en las regiones más pobres y atrasadas.

Así, la descentralización fue más que todo una respuesta local a varias crisis que

enfrentaba el país: excesiva centralización del Estado, deficiencias en la prestación de los servicios públicos sociales y domiciliarios, restricciones a la democracia política, deficiencias en la capacidad fiscal y de gestión. La descentralización fue también una bandera de fuerzas políticas que la concebían como una estrategia contra la “expropiación política” de los sectores populares, y como un medio para consolidar la democracia y abrir oportunidades a movimientos alternativos.

La descentralización buscó aumentar la legitimidad del Estado en los niveles locales, mejorando la gobernabilidad y aumentando el poder de las comunidades. El proceso adelantado en Colombia en las dos últimas décadas podría describirse como un éxito político, con resultados apreciables sobre la provisión y calidad de servicios críticos (educación, salud y agua potable), la consolidación de ciertos espacios económicos regionales, y una mayor participación ciudadana, con la elección de alcaldes y gobernadores.

Sin embargo, a partir de la Carta del 91 y de manera creciente en los últimos años, se ha venido acentuado la preocupación en torno a las consecuencias del proceso para la estabilidad fiscal y financiera del país. El comportamiento “desajustado” de algunas entidades territoriales, junto con la complicidad del sector financiero, dan bastante pie a dicha prevención. El tratamiento generalizado dado por el gobierno nacional a esas dificultades ha dado origen, a su vez, a una serie de medidas de carác-

ter “fiscalista”, que contradicen la descentralización.

Con el tiempo, lo más destacado del proceso, el éxito político como propuesta de búsqueda de alternativas consensuadas a los diferentes conflictos y problemas locales y nacionales, parece haber sido puesto de lado, para otorgarle un trato preferencial al tema económico y en este contexto a la disciplina fiscal y a sus efectos sobre los agregados macroeconómicos.

Casi diríamos que la descentralización dejó de verse como la solución y pasó a ser vista como el problema. Y este “desgano” del nivel central, para llamarlo de alguna manera, ha resultado en cuando menos tres vacíos en la gestión del proceso -vacíos que sobre todo afectan a los municipios más pequeños y con menor capacidad institucional-:

a. Carencia de una política pública. Aunque durante los primeros años del proceso y en desarrollo de la Constitución de 1991 se hizo un esfuerzo grande por formular y ejecutar políticas de descentralización, a menudo adoptadas por el CONPES, en las últimas administraciones ha sido evidente la ausencia de instrumentos orientadores. Por ejemplo, el capítulo sobre descentralización en el actual Plan de Desarrollo, “Hacia un Estado comunitario”, carece de un diagnóstico adecuado, no establece objetivos claros, prácticamente no contiene instrumentos ni metas precisas, y es más un catálogo de buenas intenciones que una guía de ac-

ciones concretas. No tenemos, por tanto, una política pública, esto es, abierta y conocida por los actores y por la opinión. También carecemos de estrategias específicas para grupos de municipios, en especial para los más pequeños y con mayores problemas de gestión.

- b. Falta de mecanismos de articulación entre niveles de gobierno. La descentralización no ha contado con un espacio de coordinación donde puedan discutirse las políticas; no existe una cabeza visible de la descentralización dentro del aparato nacional, lo que ha facilitado que predomine el sesgo fiscalista. El desarrollo local es resultado de la intervención conjunta de los tres niveles de gobierno, más organizaciones privadas y no gubernamentales; sin embargo, en la práctica, cada nivel actúa por su cuenta, con lo cual se afectan la eficiencia y la transparencia de la acción del Estado.
- c. Deficiencias en los sistemas de información y evaluación. Pese a la importancia política del proceso, a la magnitud de los recursos transferidos y a las normas vigentes sobre sistemas de información e instrumentos de control y evaluación, existe muy poca información y menos análisis sobre los resultados del proceso de descentralización.

En conclusión, la lista de actividades incompletas o no realizadas por el gobierno nacional en el contexto de la descentralización, como la propuesta conceptual confusa, la falta de dirección, la transfe-

rencia trunca de responsabilidades, etc., confirmaría la perspectiva excluyente, burocrática y generalizadora que resume a la descentralización hoy en día, en Colombia, bajo dos expresiones: hecha de “arriba hacia abajo” y “fiscalista”.

1.2. Sobre la “Otra Colombia”: características generales

La noción de la “Otra Colombia” no es un concepto acabado. Se usa sin purismo académico, como un modo de designar las regiones marginadas, el país que no es sujeto sino objeto de las decisiones que se toman en el centro, la Colombia que aparece en las noticias, casi siempre en las malas noticias, pero no tiene voz en las soluciones, es decir, el mundo que la opinión urbana percibe a medias como provincia y a medias como problema. La “Otra Colombia” es, pues, una categoría política y simbólica con asiento territorial, no un área geográfica delimitada taxativamente.

Los municipios que sirven de “asiento territorial” a la “Otra Colombia”, tienden a presentar ciertos rasgos geográficos y socioeconómicos que a su vez tienden a reforzarse mutuamente: se trata de municipios típicamente pequeños en población y extensos en territorio, predominantemente rurales, pobres, con presencia frecuente de minorías étnicas, golpeados por el conflicto armado, con cultivos ilícitos, sin demasiado peso electoral, en proceso de expandirse desde las zonas de coloni-

zación hacia regiones de minifundio empobrecidas y hasta envolver buen número de ciudades capitales e intermedias.

Más específicamente, podría decirse que los siguientes rasgos son a la vez bastante “típicos” y bastante “distintivos” de la “Otra Colombia”:

- a. Existencia de una base socio-económica muy precaria, con predominio de actividades primarias;
- b. Deficiente infraestructura de transporte, comunicaciones, energía y otros servicios;
- c. Prácticas de colonización;
- d. Débil integración al mercado nacional y al intrarregional;
- d. Cultura de frontera agrícola;
- e. Existencia de resguardos o poblaciones indígenas concentradas, o en otros casos, de negritudes;
- f. Baja densidad demográfica y cascos urbanos pequeños;
- g. Zonas receptoras o generadoras de desplazados;
- h. Zonas de reserva ambiental;
- i. Alta incidencia de la pobreza de ingreso y de necesidades básicas insatisfechas;
- j. Reducido capital social;
- k. Formas premodernas de representación política y social; y
- l. Relativa “ausencia”, “debilidad” o “precariedad” del Estado.

Con el ánimo de ahondar en el conocimiento empírico de la “Otra Colombia”, en diciembre de 2002 el Programa de For-

talecimiento de la Democracia Local de USAID/ARD Colombia, comisionó una encuesta sobre las características de las administraciones en 45 municipios afectados por cultivos ilícitos y con presencia de grupos armados, de los departamentos de Cauca, Nariño, Huila, Caquetá y Antioquia³. De este ejercicio se desprende la siguiente descripción:

- La mayoría de municipios (80%) posee una superficie entre 200 y 700 kilómetros cuadrados y cuenta con entre 6.000 y 50.000 habitantes, con una mediana de 16.000 pobladores. Las dos terceras partes poseen menos de 5.000 habitantes en la cabecera, cuyo tamaño medio es 2.770 habitantes; el 80% de la población reside en zonas rurales. La distancia a la capital de sus respectivos departamentos oscila entre 50 y 100 kilómetros, con vías en mal estado y con dificultades de acceso.
- La economía de estos municipios depende básicamente de productos agropecuarios de subsistencia, pequeña minería y ganadería, alternando o tendiendo a ser remplazados en varios casos por cultivos de coca y amapola.
- Las condiciones sociales son precarias. La incidencia de la pobreza oscila entre un 33% y un 80% (30% más elevado que el promedio nacional); una

tercera parte de la población vive en condiciones de miseria, y el analfabetismo es cercano al promedio nacional rural (18%).

- La mayoría de los municipios ha sido objeto de ataques de la guerrilla, con destrucción de sus sedes administrativas, y en la tercera parte ha sido asesinado un alcalde o un concejal. Los alcaldes y parte de sus administraciones estaban amenazados por la insurgencia o por paramilitares y algunos despachaban desde la capital de su departamento.

1.3. La descentralización en la “Otra Colombia”

Al igual que los demás municipios, y por supuesto dentro de su escala, los gobiernos locales en la “Otra Colombia” deben prestar el servicio (o cumplir funciones específicas de regulación, gestión, costeo y vigilancia) principalmente en materia de educación, salud, agua potable, saneamiento básico, cultura, recreación, deporte, infraestructura vial, dotación urbana y asistencia técnica agropecuaria. También tienen la responsabilidad de promover la participación comunitaria y de asignar los recursos con prioridad a la población más necesitada. Por tanto, los municipios pequeños han recibido una gran responsa-

3. Encuesta denominada Línea de Base, realizada a representantes de las principales organizaciones formales existentes, incluidos alcaldes, funcionarios públicos, líderes sociales, de ONG, profesorado y representantes de la Iglesia, entre otros.

bilidad en cuanto a: (1) la provisión de los servicios domiciliarios y sociales básicos; (2) la reducción de la pobreza (por necesidades básicas insatisfechas); y (3) la democratización política y administrativa en el plano local.

Por lo demás, según la legislación vigente, al gobierno central le corresponde articular los planes nacionales con los de las entidades territoriales, prestarles asesoría y asistencia técnica, efectuar el seguimiento y evaluación de sus actividades y dar publicidad a los resultados para facilitar el control social. Los departamentos deben prestar asistencia técnica y administrativa a los municipios, y evaluar sus planes de desarrollo así como su empleo de los recursos del Sistema General de Participaciones (SGP). Aunque no existe un estudio comparativo, en principio cabría suponer que los municipios pequeños y con mayor debilidad institucional se benefician especialmente de estos apoyos de la nación y del departamento.

O en todo caso, desde el comienzo del proceso descentralizador existió la intención de apoyar en particular a los municipios más pequeños. Ya la Ley 12 de 1986, que aumentó las transferencias a los gobiernos locales, determinó que la mayor parte del incremento se dirigiera a los municipios con menos de 100.000 habitantes; adicionalmente se destinó un porcentaje de la transferencia a la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP) para atención prioritaria de municipios pequeños. Después, al modificarse

el esquema de transferencias en la Constitución de 1991 y en la Ley 60 de 1993, se mantuvo una parte especial para los municipios menores de 50.000 habitantes.

Al comenzar la década de los noventa el gobierno nacional puso en marcha el Programa de Desarrollo Institucional de los Municipios (PDI) que tuvo como destinatarios a las entidades menores de 100.000 habitantes y pretendió prestar apoyo directo a 700 gobiernos locales. La Ley 715 de 2001, al privilegiar un enfoque sectorial, eliminó las partidas especiales para los municipios pequeños; sin embargo, mantuvo la autorización para utilizar parte de las transferencias en atender gastos de funcionamiento, lo cual, dada la mayor precariedad de sus finanzas, beneficia más que todo al municipio pequeño.

Tales medidas o programas de apoyo al pequeño municipio no bastan, para que pueda cumplir las tres grandes tareas asignadas, menos aún en el caso de la “Otra Colombia”.

1.4. El desafío del conflicto armado y las drogas

En efecto, es en la “Otra Colombia” donde se concentran o donde tienen expresión privilegiada el conflicto armado y los cultivos ilícitos -que son los dos síntomas más visibles y más nocivos de la crisis que vive el país-. Y sin embargo, las políticas territoriales y el régimen de descentralización han sido y siguen siendo

diseñados y ejecutados como si no existieran ni el conflicto ni la droga.

O en todo caso, hasta donde la descentralización haya sido pensada como estrategia de paz, habría que decir que sus resultados distan de ser satisfactorios. Las medidas formales orientadas a fortalecer la gobernabilidad democrática se ven frustradas por el poder de facto que ejercen los fusiles, y además, por una serie de fallas institucionales entre las cuales hay que mencionar: (a) la legitimidad insuficiente de muchos gobiernos municipales; (b) la restringida autonomía local; (c) la falta de apoyo efectivo y de coordinación entre los niveles de gobierno; (d) la esporádica y poco efectiva participación ciudadana; y (e) la casi inexistente rendición de cuentas.

A partir sobre todo de 1992, la exacerbación del conflicto armado ha tenido dos efectos nocivos sobre la vida de los municipios de la “Otra Colombia”:

- Por una parte la escalada militar refuerza las tendencias centralizadoras que acompañan a todo Estado en guerra. No hay interés en el nivel central por promover el debate sobre la cuestión territorial, y además el problema fiscal, al cual contribuye el gasto en seguridad, refuerza la tendencia a recortar las transferencias regionales.
- La presencia de organizaciones armadas inhibe la participación ciudadana, rompe las solidaridades y afecta negativamente la gobernabilidad local. Se entorpece la función del Estado en sus

dos planos: (1) en el plano de la dominación, es decir, en la capacidad de escoger cursos de acción, pues las autoridades municipales, la sociedad civil y la comunidad en general se ven constreñidas por los grupos armados; (2) en el plano material, aquel referido a la distribución del excedente económico, pues las organizaciones armadas realizan exacciones sobre la población y sobre los presupuestos municipales.

Por lo demás Colombia, al igual que otros países, ha padecido una severa crisis rural, un deterioro de la economía legal y un aumento de la pobreza durante más de una década. Sin embargo, Colombia es protagonista de la industria de las drogas ilegales porque, además de estas características, el país tiene un conjunto de ventajas competitivas que lo hacen especialmente atractivo para la industria. Tales ventajas sobre todo, consisten en las destrezas ilegales desarrolladas al amparo de la precariedad de lo público y de la búsqueda individualista de beneficios; y en la existencia de grandes grupos poblacionales excluidos del orden social, y censurados por el orden legal.

El más significativo de esos grupos es el campesinado cocalero. Se trata de unos trescientos mil trabajadores vinculados de distintas maneras al cultivo y procesamiento de hoja de coca y de amapola. Su pobreza no se limita a la falta de ingresos, sino que se expresa también como invis-

bilidad política, aislamiento de los mercados y de los servicios sociales del Estado.

A pesar de que el Consejo Nacional de Estupefacientes diferencia entre grandes (más de 10 hectáreas), medianos (3 a 10 hectáreas) y pequeños cultivadores (menos de 3 hectáreas), la Ley 30 de 1986 no establece diferencias en el tratamiento de unos y otros. Esto ha permitido que los actores armados sustituyan al Estado en su función de regular las relaciones económicas y sociales: dejar un amplio sector de población al margen de la legalidad equivale a dejarlo en manos de los irregulares, pues las disputas cotidianas - laborales o comerciales - alrededor de los cultivos ilícitos no pueden ser reguladas por la misma autoridad que las penaliza.

Tras las marchas cocaleras de 1996, donde se constató la gran extensión de los cultivos ilícitos, la ambigüedad de la acción del Estado (fumigación, represión y desarrollo alternativo) ha minado aún más su credibilidad. En particular, el carácter inevitablemente indiscriminado de la fumigación acentúa el sentimiento de engaño entre el pequeño campesino cocalero vinculado a programas de desarrollo alternativo, alejándolo del Estado, y generando a su vez una mayor afinidad con los grupos armados.

2. LA GESTIÓN

La vida del pequeño municipio consiste esencialmente en administrar o supervisar los servicios básicos de educación, sa-

lud, agua y saneamiento, dentro de un plan adoptado de antemano y financiado mediante transferencias o recursos propios. Al resumir, vemos que los diálogos se ocuparon de la planeación local, de las finanzas municipales y de aquellos tres servicios estatales. Esta sección reseña los respectivos diagnósticos.

2.1. Sector planeación

El proceso de planeación establecido por las leyes 152 de 1994 (Plan de Desarrollo) y 388 de 1997 (Plan de Ordenamiento Territorial) es demasiado engorroso para los municipios de la “Otra Colombia” y por eso tales instrumentos han contribuido poco a mejorar las condiciones de vida de sus pobladores. De manera específica se anotan tres deficiencias principales:

- a. La uniformidad y rigidez en las disposiciones e instrumentos de planificación, que desconocen la diversidad regional y la heterogeneidad cultural, así como la precariedad institucional del pequeño municipio marginado y la ausencia de efectivos programas de asistencia.
- b. La falta de rigor técnico en la formulación de los planes y la práctica de asignar los recursos sin sujeción al plan, incluido el uso de partidas globales que luego se desglosan según las conveniencias del momento.
- c. El pretender que una serie de obras y proyectos dispersos de veras transfor-

men la cada vez más compleja vida municipal.

2.2. Sector finanzas

Una revisión del conjunto de normas adoptadas por el gobierno nacional durante el último quinquenio confirma el sesgo hacia las cuestiones fiscales y el papel preponderante del Ministerio de Hacienda en estructurar las relaciones entre los distintos niveles de la administración. Relaciones que han girado usualmente alrededor de la supuesta pereza fiscal de las entidades territoriales, el excesivo endeudamiento de las mismas, el crecimiento desbordado del gasto corriente, el derroche de recursos y la corrupción al nivel local.

Las leyes 14 de 1983 y 12 de 1987 establecieron las responsabilidades y recursos de las entidades territoriales, bajo el criterio de que los servicios debían prestarse donde se pudieran financiar. Nunca se aclaró cómo resolver el problema en los municipios con limitada capacidad de financiamiento. La Constitución del 91 y la Ley 60 de 1993 hicieron un gran esfuerzo por resolver el problema de recursos y la desigualdad en la provisión y acceso a los servicios públicos, aunque la última se excedió en el esfuerzo por controlar el uso de las transferencias por parte del municipio.

Más tarde, el endeudamiento excesivo de unas pocas entidades territoriales⁴ y las dificultades resultantes para el sector financiero, provocaron una serie de medidas, tales como la Ley 358 de 1997, la Ley 550 de 1999 y la Ley 617 de 2000. Aunque publicitadas como instrumentos para racionalizar el gasto de departamentos y municipios, restableciendo su capacidad de pago, no han sido más que una justificación para el rescate del sector financiero, el cual encontró en las entidades territoriales un nicho de alta rentabilidad y bajo riesgo.

La consideración del elemento fiscal en el proceso de descentralización es válida. Los ejemplos de Brasil, Argentina y por qué no, Colombia, arrojan una señal de alarma sobre el manejo permisivo de los recursos públicos. Sin embargo, en el caso colombiano, el tratamiento homogéneo de las entidades territoriales (departamentos y municipios), la generalización incorrecta acerca de situaciones como el endeudamiento municipal, la politización de la administración y la pereza fiscal territorial, así como el desconocimiento de la complejidad de las tres grandes tareas que han sido confiadas a los municipios, agrava aún más su difícil situación fiscal y financiera.

Este tratamiento es particularmente costoso en el caso de los municipios de la “Otra Colombia”, pues la incipiencia de las bases tributarias, la debilidad adminis-

4. Los municipios endeudados de alto riesgo, que explican más del 78% de la deuda, no son más de cinco, entre los que se cuentan Cali, Barranquilla y Montería. Los departamentos son un número semejante, entre los cuales hay que mencionar Valle, Santander y Nariño.

trativa y la multiplicidad y costo de los problemas por resolver, les dificulta el cumplimiento de las normas.

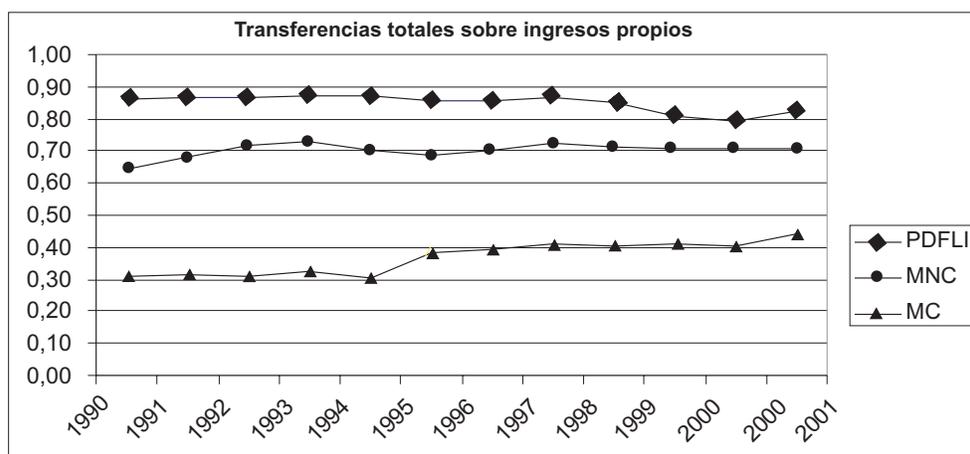
Aun así, y durante un período en el cual las transferencias han crecido, los municipios de la “Otra Colombia” han aumentado el esfuerzo fiscal, en términos per cápita. De acuerdo con el análisis comparativo de las cifras fiscales de (1) los pequeños municipios atendidos por el Programa de Fortalecimiento de la Democracia Local de ARD⁵, (2) otros municipios no-capitales, y (3) los municipios capitales, para el período 1990-2001 (Figura 1):

- Los ingresos tributarios de las entidades territoriales (departamentos y mu-

nicipios) crecen más rápido que los de la nación.

- El crecimiento del recaudo tributario en los municipios atendido por el Programa de ARD (388%) supera al de los municipios capitales (279%) y al de los no capitales (212%).
- El recaudo por impuesto predial ha crecido más en los municipios capitales (280%), que en los no capitales (223%) y en los del Programa ARD (210%).
- Finalmente, la participación de las transferencias en los ingresos propios ha disminuido en los municipios del Programa, del 88% al 82%, mientras ha aumentado en los municipios capitales de 31 a 41%, así como en los no

Figura 1



Leyenda: PDLII: Municipios incluidos en el Programa de Fortalecimiento de la Democracia Local; MNC: Municipios no capitales; MC: Municipios capitales

5. En el análisis se utilizaron 168 municipios, de categoría 5 y 6, todos ellos incluidos en el Programa de Fortalecimiento de la Democracia Local II.

capitales, de 65 a 71%.

Ahora bien, existe en Colombia el convencimiento de que en los municipios “el excesivo gasto de funcionamiento consume las transferencias de la nación y los pocos recursos propios”. Sin embargo, de acuerdo con el análisis de las cifras para el período 1990-2000, los costos de funcionamiento per cápita han permanecido constantes en los municipios del Programa (\$20) y han crecido en los municipios no capitales (de \$18 a \$23) y en los capitales (de \$36 a \$72). Más aún, el gasto de funcionamiento como proporción del gasto total se ha reducido en todos los municipios.

A pesar de los anteriores resultados, comparativamente bondadosos, debe anotarse que los municipios del Programa y los no capitales financian el gasto de funcionamiento con las transferencias corrientes. Sólo los municipios capitales pueden hacerlo con recursos propios.

En el período 1990-2000, la inversión en los municipios y departamentos creció como proporción del PIB, de 1.5% a 4.5%. Esto obedece, en gran parte, a una caída proporcional en el nivel de inversión de la nación. Como consecuencia de lo anterior, la participación de la inversión en el gasto total de los municipios, aumentó en promedio del 40% al 70%. El gasto en educación, salud y agua potable y saneamiento básico, en términos reales, per cápita, se multiplicó por diez, durante el período 1990-2000.

No es justo, pues, decir que los mu-

nicipios - y en especial los pequeños municipios de la “Otra Colombia” - no han puesto de su parte, o que no invierten, o que despilfarran los recursos que generosamente les entrega la nación.

2.3. Sector servicios públicos

El diagnóstico emergente en materia de agua y saneamiento básico puede organizarse alrededor de tres ejes, en cada uno de los cuales se presenta un punteo que recoge los diálogos necesariamente técnicos y algo prolijos del caso. Veamos:

2.3.1. Organización y gestión

- La entidad encargada de proveer servicios de agua y saneamiento suele depender directamente de la administración municipal, lo cual le resta autonomía, impide usar herramientas gerenciales efectivas y aplicar criterios técnicos para fijar tarifas.
- El nivel de inversión es bajo, y es frecuente el desvío de recursos hacia compromisos electorales que no corresponden a prioridades técnicas.
- El aporte de la nación no cubre más que un 10 o 15% de las inversiones en el sector.
- No existen organizaciones intermedias que propicien la participación comunitaria e incentiven la cultura de pago de los servicios públicos.
- En cuanto a las aguas residuales, no se definen metas y objetivos de tratamien-

to que respondan a las necesidades ambientales. Hay debilidades en los procesos de selección de tecnología y las tasas retributivas que gravan a las empresas dificultan su operación.

- Débiles procesos de concertación y gestión entre las corporaciones autónomas regionales y los municipios, así como inhabilidad de los municipios pequeños para atender los servicios de agua y saneamiento en la zona rural.

2.3.2. Cobertura y calidad

- En la zona rural se encuentran las coberturas más bajas de agua y saneamiento, tanto en infraestructura como en calidad del servicio.
- Existen acueductos regionales fuera de servicio, que requieren rehabilitación.
- Las coberturas de saneamiento se retrasan respecto del abastecimiento de agua, y eso se agrava con la inadecuada disposición final de residuos sólidos.

2.3.3. Regulación, tarifas y subsidios

- La legislación no diferencia suficientemente entre grandes, medianas y pequeñas empresas prestadoras del servicio.
- La Ley 715 de 2001 no estimula la ampliación de cobertura y en efecto dificulta la administración de los subsidios.
- Las autoridades municipales no conocen bien el complejo marco legal e institucional del sector.
- El sistema regulatorio permite trasla-

dar al usuario los costos de la ineficiencia, a través de las tarifas.

- Cada año, las empresas deben llenar unos 35 reportes para superintendencias, contralorías, personerías y municipios, lo cual es excesivo.
- El crédito es escaso y el acceso difícil para las empresas más pequeñas.
- La inversión en infraestructura está sujeta al pago de impuestos, lo cual desestimula la ampliación de cobertura.
- En los pequeños municipios hay un rezago tarifario grande.
- La Ley de Ordenamiento Territorial no brinda herramientas para buscar soluciones regionales; los municipios trabajan de manera independiente o aislada.
- Las administraciones municipales no cumplen la obligación legal de destinar al menos un 1% de su presupuesto para la protección de las cuencas hidrográficas.

2.4. Sector salud

A partir del análisis estadístico de los indicadores de morbi-mortalidad y financiamiento de la salud para distintas categorías de municipios -incluyendo los de la “Otra Colombia”- fue posible llegar a un diagnóstico más elaborado sobre este servicio, así:

2.4.1. Municipios y mortalidad-morbilidad

- La mortalidad general es mayor en los grandes conglomerados urbanos que en

los pequeños municipios.

- La mortalidad materna y perinatal es más alta en municipios pequeños (quizá debido a la mayor incidencia de la pobreza y la ausencia o baja calidad de los servicios de salud).
- La mortalidad por malaria y dengue depende mucho de la ubicación geográfica; la mortalidad por malaria es mayor en municipios pequeños.
- Las muertes por EDA (enfermedad diarreica aguda) y por IRA (infección respiratoria aguda), son mayores en los municipios pequeños, aunque la contaminación urbana eleva la incidencia de IRA.
- En los 196 municipios “coccaleros” del país vive el 13 % de la población y se produce el 13% del total de las muertes. Sin embargo, los municipios coccaleros aportan un 20% de la mortalidad materna, un 17% de la mortalidad perinatal, y un 16% de las muertes por violencia o accidente.

2.4.2. Municipios y financiación en el régimen subsidiado de salud

- En lo que atañe al Sistema General de Participaciones, la distribución territorial de los subsidios es claramente progresiva: los municipios grandes reúnen el 41% de la población y reciben el 25% de los subsidios; los medianos reciben una porción de subsidios igual a la población que agrupan (34%); los municipios pequeños, con el 25% de la población,

reciben el 41% de los subsidios.

- Sin embargo, no se conoce la distribución territorial de las otras dos fuentes de financiación del régimen subsidiado: FOSYGA y rentas cedidas.
- Por lo demás, el régimen subsidiado sólo cubre al 66% de la población con necesidades básicas insatisfechas.

2.4.3. Salud y certificación municipal

- La “certificación”, mediante la cual un municipio adquiere mayor autonomía para administrar sus servicios de salud, beneficia sobre todo a las ciudades mayores. Los 18 distritos y municipios más grandes, con el 41% de la población nacional, están certificados y administran el 60% de la red de primer nivel. Vienen luego 209 municipios intermedios, con un 34% de la población y un 23% de la red descentralizada. Los restantes 822 municipios más pequeños, que agrupan el 25% de la población, apenas tienen a su cargo el 17% de la red pública descentralizada.
- Pero mientras los municipios grandes ganan con la red municipal descentralizada, los municipios pequeños ganan con la red departamental no descentralizada: ellos reciben el 37% de los subsidios y agrupan el 25% de la población, que es precisamente la más pobre.
- En los municipios no certificados vive el 28% de la población colombiana y el 36% de los afiliados al régimen subsidiado. Sin embargo, en estos municipios

se registra el 34% de las muertes maternas, el 31% de las muertes por dengue, el 41% de las muertes por malaria, el 43% de las muertes EDA y el 44% de las muertes por IRA. De aquí podría inferirse que la buena organización de los servicios de salud, distintiva de los municipios certificados, en efecto ayuda a reducir la mortalidad, aunque otras variables -como decir el grado de desarrollo económico- por supuesto podrían explicar esta correlación.

2.5. Sector educación

Un país no hace ciencia y tecnología por ser rico, sino para poder serlo. Pero sin educar a sus habitantes, las regiones no pueden hacer uso de ese saber científico y tecnológico. Por eso es, sobre todo en la educación, que se definen las distancias de desarrollo entre países o entre regiones de un mismo país. Y en el caso de Colombia:

- Hay diferencias marcadas en el acceso al saber por lugar de residencia. Un total de 750 mil niños y niñas se quedan por fuera de la escuela básica primaria, pero los residentes en las zonas más apartadas tienen las menores posibilidades de acceder al sistema educativo. El sector rural tiene un atraso de más de 20 años frente al promedio del país: los cuatro años alcanzados por su población hoy son menos que el promedio nacional en 1978. Si se sigue al ritmo histórico, se requerirán treinta años para que la zona rural alcance la educación que Colombia tenía en 1999.
- En la escuela básica rural existe un 30% de deserción y 13 de cada cien alumnos deben repetir el curso. Sólo 16 de cada 100 niños y niñas que inician la primaria logran graduarse de bachilleres. La altísima deserción en 5° grado (¡50 % en 1998!) responde a la falta de oferta escolar; el reto es atender poblaciones dispersas en las condiciones de la “Otra Colombia”.
- También se presentan diferencias por nivel de ingreso. Los pobres tienen menor posibilidad de enrolarse en el sistema educativo en cualquiera de los niveles (y además fueron más golpeados por la coyuntura recesiva entre 1997 y el año 2000, de modo que muchas familias pobres retiraron a sus hijos de la escuela). De los niños entre 5 y 6 años cuyos hogares pertenecen al 10% más pobre de la población, sólo asisten 64 de cada cien a una institución escolar, frente al 96% de los hogares que pertenecen al diez por ciento más rico. En las edades de 7 a 11 años, asisten 88 de cada cien pobres y 98 % de los de mayor ingreso. Del grupo de 12 a 17 años, 60% de los primeros, frente a 84% de los últimos. Y en las edades de 18 a 25 años, 10% frente a 27%.
- Los jóvenes pobres tienen muy pocas posibilidades de acceder a la educación superior: de aquéllos en el 20% de familias con menores ingresos, sólo 4% asisten a universidades.

3. LAS POSIBILIDADES DE LOS MUNICIPIOS PEQUEÑOS

Sin obstar los vacíos y problemas antedichos, los actores y analistas que hicieron parte de las conversaciones aquí reseñadas tienden a compartir una actitud básicamente optimista acerca del futuro de los municipios de la “Otra Colombia”. Hay bastantes experiencias concretas que muestran cómo, dentro del marco institucional vigente, es posible obtener buenos resultados, aun por parte de municipios pequeños y alejados: elevar las condiciones de vida de la población, reducir la pobreza por necesidades básicas insatisfechas, consolidar instituciones democráticas, e incluso impulsar proyectos de desarrollo económico local. El éxito depende en primer lugar de la iniciativa del propio municipio, pero también del apoyo concertado de la nación y del departamento, siempre que ambos reconozcan las particularidades de este conjunto de entes territoriales.

Los participantes en este diálogo ciudadano formularon muchas y a veces muy detalladas propuestas para mejorar la situación del pequeño municipio. Aunque ellas son diversas y aún dispersas, podría decirse que las propuestas apuntan hacia seis grandes “ideas-fuerza”: la de diversidad, la de tres modos de organizarse, la de eficiencia, la de identidad, la de comunidad y la de un nuevo trato nación-región. Veamos.

3.1. Diversidad

En el mundo de fronteras disperejas llamado la “Otra Colombia” es posible discernir la existencia de tres cosas distintas a las que, sin embargo, llamamos indistintamente “un municipio”. Está, primero, el municipio como entidad política, como núcleo presidido por un alcalde y unos concejales. Luego está el municipio como aparato administrativo, encargado y más o menos capaz de proveer bienes y servicios colectivos, básicamente como ejecutor de políticas centrales. Y está después el municipio como comunidad, como un tejido social orgánico y solidario.

Los municipios más funcionales o exitosos son aquellos que existen en las tres dimensiones, comenzando por la última nombrada. Muchos otros, sin embargo, se quedan, con más o menos eficacia, en el segundo nivel - son realidades por delegación y el resto vienen a ser cascarones donde se hacen elegir unos políticos.

Esta circunstancia subraya la necesidad de tratar de manera diferente realidades que son muy distintas, pues la categorización actual de los municipios es demasiado esquemática y demasiado corta en sus implicaciones. Una clasificación más cuidadosa permitiría diferenciar los problemas de cada tipo de municipio, y acordar medidas que respondan a tales especificidades.

No se trata de establecer regímenes excepcionales para evitar el cumplimien-

to de la norma o para establecer un beneficio particular. Se trata de darle cabida en el conjunto de normas y “usos y costumbres” de la administración pública a más de 400 municipios, víctimas de la violencia, la pobreza y el narcotráfico. De hecho, se trata de construir el tramo restante de la descentralización, es decir, la descentralización diseñada “de abajo hacia arriba”.

Por lo anterior, las políticas públicas deben reconocer mejor la heterogeneidad y adelantar la descentralización de modo más flexible, concertado y gradualista:

- Flexible porque las situaciones son dispares. Ante todo, no es lo mismo pensar en la descentralización para municipios donde el Estado en efecto es soberano, que para aquellos donde una fuerza armada irregular ejerce el poder de facto o para aquellos donde varios ejércitos compiten por controlar el territorio.
- Concertada para sacar provecho y estimular de veras la participación ciudadana. Una política dirigida a los municipios pequeños y de menor desarrollo, articulada con las estrategias específicas para municipios con violencia y presencia de cultivos ilícitos, debería ser el resultado de un proceso amplio de consulta con todos los actores involucrados.
- Gradualista, para que las competencias transferidas y el margen de decisión aumenten a medida que vaya madu-

rando cada municipio. El sistema de certificación en materia de salud y educación ha sido un buen comienzo, pero falta bastante por afinar en cuanto a facultades y deberes financieros y en lo tocante a los demás servicios.

De modo más específico, quizá convenga pensar en un régimen de excepción para los municipios intensamente expuestos al conflicto armado. El régimen incluiría más recursos para invertir en seguridad, en mecanismos alternativos de solución de conflictos y en atención a las víctimas de la violencia; así se financiarían frentes de seguridad ciudadana, sistemas de comunicación y alerta temprana, servicios de policía, programas de prevención de reclutamiento y de atención a desplazados, conciliadores en equidad, jueces de paz y comisarios de familia. El régimen simplificaría la planeación y la participación comunitaria, para lo cual podría establecerse un comité inspirado en la idea del “comité municipal de integración y desarrollo de la comunidad” (Decreto 0646 de 002), como único espacio formal de decisión ciudadana. El régimen, además, evitaría la captura de rentas por parte de los actores armados al encomendar la ejecución de ciertos gastos al departamento u otra instancia supralocal. El régimen es de excepción porque suspendería la vigencia de algunas leyes en esos municipios; sería temporal, mientras lo exijan las circunstancias concretas de cada

localidad; y sería flexible para adecuarse al cambio en las circunstancias⁶.

3.2. Tres modos de organizarse

La provisión de bienes colectivos plantea un problema de coordinación que puede resolverse mediante uno de tres mecanismos: los precios, la coerción o la cooperación, vale decir, el mercado; el Estado o la comunidad.

En la gestión de los sectores sociales, Colombia pasó del Estado al mercado, de la burocracia a la privatización, de subsidiar la oferta a subsidiar la demanda. Pero este tránsito ha estado envuelto por más calor que luz, por ideologías y no por evidencias.

En vez de dogmas simplones y uniformes, necesitamos combinar los tres modos de organización - tres, no dos- según las ventajas que ellos tengan en contextos distintos. Para apretarlo en una fórmula muy corta: la privatización funciona en las grandes capitales, el Estado proveedor sigue siendo necesario en las regiones marginadas y la comunidad importa decisivamente en los pueblos pequeños.

Para ilustrar el anterior argumento pueden compararse tres experiencias en materia de educación: la de Bogotá, donde se acudió con éxito a actores y a proce-

dimientos más propios del sector privado; la de Antioquia, donde la escuela pública siguió siendo necesaria en el sector rural; y la de Putumayo, donde la comunidad juega un papel central.

- En Bogotá durante los noventa, la política educativa tuvo dos objetivos: cobertura universal y mejoras de calidad. La falta de cobertura se debía sobre todo a la alta deserción entre preescolar y primaria y entre primaria y secundaria; por eso se aplicaron el Programa de Integración Institucional, que agrupa los grados 0 a 11 en la misma institución (con un solo rector, un plan de estudio y un consejo escolar) y los “colegios por concesión” o grandes secundarias administradas por planteles privados de excelencia. En cuanto a calidad, se subrayaron el uso de pruebas de evaluación, los diagnósticos individualizados por establecimiento, y los acuerdos de mejoría gradual, asistencia técnica y seguimiento.
- Hacia la misma época en Antioquia se usaron dos estrategias de ampliación de cobertura: contratar cupos por cofinanciación entre el departamento y el municipio en una relación 70-30, y delegar competencias para que el alcalde, sin modificar la planta de cargos, pudiera

6. Los talleres regionales y temáticos auspiciados por USAID/ARD Colombia también sirvieron para alimentar el Informe de Desarrollo Humano del PNUD. Por eso la propuesta del régimen especial se amplía en PNUD, “El conflicto, callejón con salida”, *Informe nacional de Desarrollo Humano para Colombia*, 2003, pág.333. ss.; allí mismo se identifican 209 municipios a los cuales se aplicaría el régimen especial.

reorganizar las instituciones y trasladar personal docente o administrativo. Este enfoque fue muy eficiente en las cabeceras urbanas, pero no tuvo impacto en la zona rural; allí se acudió entonces al Sistema de Aprendizaje Tutorial (SAT), donde el joven campesino asiste dos veces por semana, y en especial a la Escuela Nueva (invento criollo que permite duplicar la cobertura sin crecer los costos y donde el niño aprende más que en un aula ordinaria), con la cual la cobertura bruta aumentó del 40% al 90%.

- En Putumayo hay un gran volumen de población flotante y dispersa, cada escuela tiene pocos alumnos y son grandes las distancias que el niño debe recorrer desde su casa. Los docentes se concentran en el casco urbano y esto agrava la desventaja del niño campesino: en Mocoa hay 16 alumnos por maestro y en el resto del departamento hay en promedio más de 40. Como los ingresos propios son mínimos y la distribución intermunicipal de transferencias no es equitativa, las comunidades tuvieron que tomar la iniciativa. Las escuelas no las construyó el Estado sino los padres de familia; el mobiliario, en un principio simples troncos de madera, se mejoró con el concurso de entidades privadas. Apenas ahora el Departamento está buscando cómo fortalecer los internados, proporcionar el transporte y hacer que lleguen los subsidios educativos.

En términos más generales, podría hablarse de una suerte de “modelo” que subyace a muchas de las propuestas específicas que surgieron en los talleres dedicados a salud, educación y servicios públicos, donde la pintura que emerge en cada caso es un sistema mixto y dividido en tres tramos:

- El primero, urbano, donde entidades prestadoras de salud (EPS), colegios y empresas privadas prestan el servicio bajo regulación y garantía de calidad por parte del Estado.
- El segundo, las regiones de la “Otra Colombia”, con población dispersa y pobreza extendida, donde funcionarían hospitales, colegios y empresas oficiales de servicios domiciliarios, bajo estricta supervisión nacional y veeduría ciudadana.
- El tercero, los municipios muy pequeños, donde puestos de salud, escuelas y acueductos se construyen y administran por la comunidad con recursos que el Estado les transfiere en ejercicio de su deber redistributivo.

3.3. Eficiencia

La gestión de los servicios sociales por parte del Estado sin duda corre el riesgo de burocratismo y la gestión en pequeñas comunidades corre el riesgo de dispersión excesiva. Quizá por eso en los diálogos se repitieron tres ideas rectoras para llevar servicios a la “Otra Colombia”: mejorar

la planeación; buscar tecnologías baratas y sumar esfuerzos.

3.3.1. Planeación

Fortalecer y renovar la planeación municipal requiere ajustes en la Ley del Plan de Desarrollo (Ley 152 de 1994), de manera que el “sistema” de planeación en efecto funcione como un sistema, que aumente la participación ciudadana, que se potencie el desarrollo endógeno, que se utilicen criterios estratégicos, que se adopten miradas de largo plazo, que se articule lo sectorial con lo territorial, que se robustezca la capacidad institucional, que mejoren la información y el seguimiento participativo. En esta perspectiva se recomiendan las siguientes acciones:

- Puesta en marcha de los mecanismos de evaluación previstos en la Ley 715 de 2001, con un apoyo especial para los municipios pequeños.
- Fortalecimiento de los departamentos en su función de evaluar los planes municipales y el uso de las transferencias.
- Elaboración de un informe comparativo y periódico que incentive la buena gestión.
- Aclaración del papel del departamento y de los medios de concertación entre las instancias nacionales, regionales y locales de planeación, incluida la atención efectiva a las necesidades de capacitación y asistencia técnica a los pequeños municipios.

3.3.2. Tecnologías baratas

Acá se trata de escoger aquellos medios técnicos o sociales que minimizan el costo por unidad y así permiten atender poblaciones dispersas o en condiciones de vida muy precarias - como es el caso de la “Otra Colombia”. En consecuencia:

- En el caso de salud, se recomienda dar alta prioridad a las medicinas preventiva y ambiental; a la morbi-mortalidad perinatal, por malaria, dengue, enfermedad diarreica e infección respiratoria agudas; a programas de nutrición escolar; a puestos de salud y a un sistema flexible de atención o transporte para enfermedades más sofisticadas.
- En el caso de educación, se recomiendan programas preescolares tipo el PAFI (Plan Nacional de Acción en Favor de la Infancia) en coordinación con el instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF). Se recomienda Escuela Nueva, incluida la modalidad diseñada para atender poblaciones desplazadas. Se recomienda el SAT, que reduce los costos de desplazamiento y combina el estudio con el trabajo. Se recomienda transporte subsidiado para los niños en cercanías del caso urbano. En secundaria se recomienda extender los métodos multigrado y el empleo de medios de comunicación masiva. En la educación técnica se recomienda un sistema de formación por competencias y un tejido de alianzas entre el

SENA, el Ministerio de Agricultura y los gremios o empresas que asegure la utilidad del saber adquirido.

- En el caso de los servicios de energía y agua, se recomienda liquidar los elefantes blancos; escoger microtecnologías apropiadas; garantizar el uso efectivo de la infraestructura; proteger las cuencas hídricas; preferir las obras ejecutadas por la comunidad; redoblar la asistencia tecnológica “dura” y la de gestión por parte de la Superintendencia de Servicios Públicos, el Departamento Nacional de Planeación y la Comisión Reguladora de Energía; promover el reciclaje; utilizar medidores baratos; y educar a la gente contra el desperdicio y el no pago.

3.3.3. Sumar esfuerzos

Se trata, como se dice en el argot de los técnicos, de tener economías a escala sin perder las ventajas de ser pequeño. En este punto abundaron las fórmulas específicas:

- En materia de salud, se sugiere pensar en hospitales regionales en vez de seguir construyendo clínicas de poca ocupación y mala calidad. Se sugiere dotar a los municipios de un sistema integral de información en medio electrónico, que mejore la administración y el control. O se sugiere un programa de intercambio y difusión de experiencias exitosas.
- En el campo de la educación, se recomiendan alianzas con la comunidad de

padres de familia, con la empresa privada, con ONG especializadas, con colegios “padrinos” y con universidades de primera línea para ampliar cobertura o elevar calidad (según se dijo al hablar de Putumayo, Antioquia y Bogotá). O se recomienda la universidad-red de buena calidad, en vez de dejar que proliferen las universidades-garaje (que ya hoy tienen más del 70% de la matrícula).

- En cuanto a los servicios domiciliarios, se piensa en empresas regionales, no sólo municipales, de agua y de energía. En basureros intermunicipales. En alianzas estratégicas donde los prestadores de los varios servicios aúnen sus procesos afines, tales como facturación, recaudo, lecturas de medición. En mejor coordinación entre las autoridades ambientales, para hacer frente a los problemas de la deforestación en las fuentes abastecedoras. O en una red interinstitucional para apoyar las pequeñas empresas y las cooperativas dedicadas a prestar estos servicios en el nivel local.

No menos importante, y en un plano general, hubo bastante énfasis sobre la figura de la asociación de municipios- que debería ser objeto de estímulos fiscales - y sobre el departamento, cuyo papel de integrador y tutor exige ser fortalecido con urgencia. Más ambiciosa, si se quiere, fue la idea de integrar los movimientos cívicos locales en un movimiento o partido político de alcance nacional.

3.4. Identidad

El objetivo básico de la política territorial no es mantener la unidad nacional o evitar la quiebra fiscal; es propiciar el desarrollo regional. El progreso de un país, sobre todo en tiempos de globalización, no es nada más que el progreso de sus regiones.

Para ello hay que pasar de la idea del municipio como ente dependiente de factores externos que con muy grandes dificultades administra unos escasos recursos, mayoritariamente transferidos, hacia la concepción del municipio como sujeto de su propio desarrollo. La planeación sería, entonces, un proceso de movilización social, donde las diversas organizaciones, con liderazgo del alcalde y alrededor de un proyecto político, identifiquen prioridades y diseñen estrategias, acciones y pactos colectivos que mejoren sus condiciones de vida.

Tal debería ser el alcance de la planeación en los municipios y regiones de la “Otra Colombia”. No es el plan-documento muerto sino el rumbo viviente; no es la destinación de unos pocos pesos que haya en caja (o peor, que no haya en caja), sino el lugar de cada pueblo en el mundo; no son las promesas del alcalde de turno sino la decisión de construir entre todos el futuro.

De aquí que los valores, el capital social, el contenido de la educación y el reinvento de la política hayan sido cuatro temas recurrentes en este diálogo ciudadano, donde se está haciendo mucho y hay

mucho más por hacer. En breve: el papel principal de las elites locales es descubrir o construir esa comunidad imaginada o de sentido que haga de cada unidad territorial un talante, una historia, una vocación, un proyecto y negociar el espacio que requiere ese proyecto en el tejido cambiante de las relaciones inter-territoriales.

3.5. Comunidad

Un municipio exitoso es el que crece de abajo para arriba, de la comunidad hacia el alcalde y del alcalde hacia la buena gestión. Por eso, el mensaje que con mayor ahínco transmitieron nuestros interlocutores de la “Otra Colombia” bien podría resumirse en dos palabras: “somos capaces”.

Apostar a la gente no es una “línea de acción” específica sino una actitud que habría de inspirar todas las políticas y la gestión de todas las autoridades. En educación y en salud, en servicios públicos y en planeación municipal, en finanzas locales y en materia de droga y de conflicto, los participantes en esta conversación una y otra vez dijeron que sin comunidad no hay éxito posible. Más específicamente subrayaron cuatro papeles que hoy cumplen las comunidades locales y que podrían cumplir mejor si el Estado adoptara las medidas adecuadas:

3.5.1. Control de la gestión pública

La veeduría cívica en el pequeño municipio es bastante estrecha y en general bas-

tante eficaz. Pero ella puede y debe fortalecerse, máxime cuando hay el riesgo del “clientelismo armado”, o cuando los entes de control nacional o departamental se rezagan por razones de distancia, sobrecargo o desidia. También debe extenderse la veeduría a los servicios domiciliarios - donde hoy funciona menos bien - en un proceso que, además, sirva para educar en el ahorro, en el reciclaje y en la micromedicación concertada con la comunidad.

3.5.2. Resistencia civil

Existen casos reales de territorios donde la gente organizada fue capaz de contener a los violentos, tales como la Bota Caucaña, Micoahumado o Mogotes. Se trata de movimientos de resistencia civil, donde cabe distinguir dos variedades:

- Uno es la resistencia abierta, que enfrenta a los actores armados con actos de movilización social y confrontación (marchas masivas para cerrarle el paso al grupo armado, seguimientos en caso de secuestros, exigencia de que abandonen el territorio...)
- Otra forma, menos confrontadora, se da en los diálogos, la exigencia de explicaciones, el manejo de símbolos de paz y la desobediencia social a las imposiciones de los grupos ilegales.

La política debe distinguir la situación de las comunidades y estimular, de manera selectiva, las diversas opciones. En

términos generales, la resistencia activa se puede estimular en comunidades muy integradas, con alto sentido de identidad y culturalmente homogéneas.

3.5.3. Erradicación de cultivos ilícitos

Aunque son un modo de ganarse el pan, muchas comunidades sienten que los cultivos ilícitos son una pesada carga social: la violencia que necesariamente acompaña a una industria ilegal, la corrupción, la adicción de los jóvenes, el daño ecológico y el daño “colateral” de las fumigaciones, son consecuencias demasiado traumáticas. Por eso los campesinos están dispuestos a sustituir cultivos, aun si esta alternativa no es tan rentable. También por eso la sustitución ha funcionado mejor donde existen subculturas integradas, y donde el Estado pacta directamente con la comunidad un calendario de erradicación voluntaria, a cambio de entregar los subsidios o realizar las obras convenidas.

3.5.4. Comunidades indígenas y afrodescendientes

Las comunidades indígenas han reivindicado su fortaleza cultural y su identidad con el territorio, ante la irrupción de megaproyectos, industrias extractivas, grupos armados y cultivos ilícitos que amenazan su mundo, expulsan su población y vulneran su hábitat. Por eso hay mucho que aprender de los indígenas, en tierras de resguardo, sobre todo, y de al-

gunas comunidades afrocolombianas. Allí no existe el plan-documento sino el plan de vida, la medicina sin alma sino la salud total, la educación bancaria sino la solidaria, el sálvese quien pueda sino la resistencia ciudadana. Estas comunidades merecen y reclaman formas de autonomía propias y alejadas, tanto del abuso inmemorial como del paternalismo romántico.

Y, sin embargo, así como el secreto del éxito local es “apostarle a la gente”, el peor obstáculo al avance de la “Otra Colombia” es la funesta privatización del aparato estatal y los dineros públicos en muchas localidades a manos de familias poderosas, máquinas electorales, contratistas avivatos, señores de la droga y señores de la guerra que se dicen de izquierda o de derecha. Estas mafias le han dado un raponazo a la descentralización y están pudriendo nuestra democracia desde las regiones.

Enfrentar esas mafias no es posible desde la sola comunidad local. Colombia entera deberá entender que ésta es la prioridad nacional y el primer propósito de una reforma política seria. Entre los temas que habría de tocar esa reforma, quienes participaron en nuestro diálogo subrayaron:

- El de las regalías. Su propiedad, su transferencia, su ejecución en beneficio del ciudadano de la “Otra Colombia”, no de políticos y contratistas.
- El del uso y tenencia de la tierra. Tenemos 35 millones de hectáreas en pastos

y sólo 5 millones en cultivos; los narco traficantes y los señores de la guerra han comprado o han ocupado ya más de la mitad de las tierras aptas para el cultivo.

- El del régimen territorial. ¿Para qué el departamento?, ¿debe Antioquia tener el mismo régimen que Guainía?, ¿cómo definir una “región”, qué papeles tendría y cuáles existirían?, ¿vale avanzar hacia el federalismo?
- El del sistema electoral. Partidos nacionales, peso del voto urbano, transformación -o no- de lo cívico en político, etc.

3.6. Un nuevo trato nación-región

Visto desde la “Otra Colombia”, el proceso descentralizador de estos veinte años tiene luces y sombras peculiares. Permitió la democracia local, pero también dejó que algunas mafias se alzaran con el santo y la limosna. Permitió que muchos pueblos florecieran, pero igual permitió que la nación se lavara las manos. Esta segunda dualidad nació, según dijimos, de concebir la descentralización como instrumento para dos cosas opuestas: impulsar la democracia y aliviar el déficit fiscal, subir las expectativas y disminuir los recursos.

Cuando se siente que el modelo está a punto de hacer crisis, se impone un nuevo trato entre el Estado central y las regiones; el trato empezaría por aclarar un propósito y cambiar una actitud:

- El propósito es lograr el desarrollo de las regiones y desde las regiones; sujeto,

sí, a la restricción de la unidad nacional y los recursos fiscales: pero las restricciones no son el objetivo.

- El cambio de actitud consiste en que la nación pase de enseñar a aprender de las regiones, y las regiones pasan de pedir a producir.

A partir de este enfoque gana-gana, y por supuesto bajo los criterios de diversidad, tres modelos de servicio, eficiencia, identidad y comunidad, el nuevo trato implicaría nuevos puntos donde la nación “aprieta” y donde “afloja” a las regiones. El trato cubriría tres esferas principales (conflicto armado y droga, finanzas locales, organización de los servicios), teñiría el conjunto de políticas territoriales y supondría cambios, también, en el nivel central. Veamos brevemente cada uno de estos ítems.

3.6.1. Conflicto armado y droga

La “Otra Colombia” se define en mucho por la especial incidencia que en ella tienen el conflicto armado y los cultivos ilícitos; por tanto, estos dos son asuntos cruciales para una buena relación entre el gobierno central y el pequeño municipio.

1. La primera obligación del Estado es proteger la vida e integridad del ciudadano. Por eso es tan fundamental asegurar la presencia de la fuerza pública en los municipios pequeños e inmersos en el conflicto, como se viene haciendo dentro de

la “política de seguridad democrática”: el aumento del pie de fuerza y el patrullaje militar más activo, el regreso de la policía a poblaciones apartadas y el programa de “soldados y policías de mi tierra” ya muestran resultados positivos; en cambio el componente de informantes a sueldo podría prestarse a abusos. Más aún, la seguridad del pequeño municipio mejoraría bastante si se adoptaran cuatro medidas adicionales:

- El ya comentado régimen especial para municipios muy vulnerables, que supondría aumento neto de las transferencias a estas entidades con destino específico a vigilancia, prevención de conflictos y atención a víctimas.
- Una concertación activa y eficaz entre las autoridades nacionales, el departamento y el alcalde local en materia de orden público, pues hoy este manejo está excesivamente centralizado.
- Acompañar la expansión de la fuerza pública con más presencia del poder judicial y con dedicación prioritaria del mismo a castigar los crímenes atroces.
- Fortalecer también las entidades y actividades de vigilancia y control para el debido proceso y el respeto a los derechos humanos.

2. La eficacia de las políticas antidrogas depende en gran medida de: (a) concentrar las acciones represivas sobre los eslabones medios de la cadena de producción-comercialización, más que sobre los

consumidores o sobre los pequeños cultivadores; (b) combatir los factores subyacentes al consumo (fragmentación social, desempleo, fallas en el sistema educativo, etc.) además del tratamiento médico y terapéutico del consumidor, y (c) abrirle espacios económicos legales al campesino cocalero. Los programas deben, pues, reconstruir el tejido social en las zonas de cultivo y también en aquellas en riesgo de volverse productoras ante el deterioro de la economía campesina. A este efecto se sugieren tres grandes líneas de acción:

- No criminalizar al pequeño campesino cocalero.
- Invertir en la generación de capacidades organizativas y productivas locales.
- Ofrecer incentivos políticos (participación y reconocimiento); económicos (ingresos y alternativas productivas sostenibles); y sociales (servicios estatales) a la erradicación voluntaria.

3.6.2. Finanzas locales

No cabe duda de que muchos municipios de la “Otra Colombia” pueden y deben aumentar sus rentas propias. Ante todo en el caso del impuesto predial, que hoy llega a un reducido 2.4 por mil del ya subestimado valor catastral. Como en mucho esto se debe a la presión indebida de los grandes propietarios locales, se propone encomendar a la DIAN la liquidación y el recaudo del tributo -que por supuesto seguiría siendo propiedad del

municipio-. Habría también que trabajar en el impuesto de industria y comercio, al adoptar una base de liquidación simplificada para pequeños municipios, facilitarles el cobro coactivo y dotarlos de un manual de procedimientos administrativos y legales.

Pero atrás quedó que el pequeño municipio, en especial el de la “Otra Colombia”, ya ha puesto, y bastante, de su parte, así que la nación también debe poner de la suya. Verdad que amarrar las transferencias al sólo monto de los ingresos corrientes dificulta el ajuste en el nivel central y ayuda a perpetuar las inequidades e ineficiencias en el gasto regional; pero también verdad que el grueso del gasto social se ejecuta mediante transferencias y que el déficit central se debe en mucho a factores distintos del gasto regional (sobrecarga pensional, gasto militar, endeudamiento imprudente).

Y así, aunque el Acto Legislativo 01 del 2001 abrió el debate sobre cómo sanear el fisco, sus dudosos resultados ameritan un nuevo y más cuidadoso examen del asunto. Con la Ley 715 de 2001, el gobierno abrió la posibilidad de reorientar las transferencias de financiar la oferta para subsidiar la demanda. Aquí existe la oportunidad de introducir elementos de economía, eficiencia y equidad, en el marco de una mayor autonomía local y participación ciudadana. En todo caso, el éxito del proceso de “ajuste” de las transferencias depende de la confianza mutua de los actores, la credibilidad de las propuestas y

la transparencia de intenciones, elementos que no han estado presentes en esfuerzos previos.

3.6.3. Servicios sociales

En todas partes, pero más, si cabe, en la “Otra Colombia”, la nación debe subsidiar programas y proyectos de alta cobertura y de impacto claramente distributivo, como son:

- La salud preventiva, ambiental y reproductiva; la nutrición materno- infantil y el saneamiento básico, en materia de salud;
- En materia de educación, la primaria de calidad, el preescolar para estratos populares, la secundaria universalista, la técnica por competencias, la superior de excelencia y la investigación científico-tecnológica.
- En cambio, la nación debe abstenerse de seguir subsidiando a los estratos altos, a burócratas que se hayan apropiado de la agencia estatal o a políticos-contratistas en hospitales, electrificadotas, ARS o universidades de baja calidad y alto costo unitario.
- La nación también debe encauzar su asistencia y sus convenios de desempeño hacia la recuperación de costos (por ejemplo, agua no facturada), hacia la desclientelización (un gerente de electrificadora, por ejemplo, cambia en promedio, cada 8 meses) y hacia una mayor eficiencia en el servicio.

3.7. Política territorial

En una perspectiva más general y en el difícil contexto de la “Otra Colombia”, las políticas enderezadas al desarrollo local ante todo habrían de reducir la violencia, reforzar la autonomía y aprovechar el potencial enorme de las comunidades. Satisfechos estos criterios, se aplicarían de modo coherente y convergente los varios instrumentos de política a saber:

- a. Políticas dirigidas a aumentar la presencia del Estado, las cuales implican una combinación de instituciones de control social (presencia de la fuerza pública, de la justicia y de la hacienda pública, en primer lugar).
- b. Políticas de desarrollo económico: construcción y mejoramiento de infraestructura, y fomento de actividades productivas.
- c. Políticas de desarrollo social (aumento del capital social) centradas en fortalecer el tejido social, educación, salud, seguridad social, cultura y esparcimiento.
- d. Políticas de control de los cultivos ilícitos con un componente internacional (apoyo de los consumidores a las iniciativas de sustitución, por ejemplo), subsidios a la agricultura, vinculación efectiva al mercado nacional, y en general, fomento de las alternativas viables para sustituir la economía ilegal.

3.8. Los cambios en el centro

En consecuencia con lo anterior, el centro debe dejar de estorbar a las regiones. Dejar de estorbar significa menos papeleo, menos tardanza en las respuestas y menos intermediarios serruchando. Significa dejar que en un pueblito existan concejales ad honorem, y no la burocracia que la ley ordena y que le cuesta un mínimo de 500 millones de pesos cada año. Significa que las obras locales puedan contratarse con las comunidades organizadas y con un régimen menos engorroso que el de la Ley 80 o de Contratación. Significa cambiar el control sobre los medios por el control sobre los resultados, pasar de las asignaciones rígidas y los manuales prolijos al acuerdo sobre metas vigiladas.

El nuevo pacto llevaría a cambios en la estructura del sector público. Un Ministerio de Agua y Saneamiento, por ejemplo, para que el rubro tenga doliente, como lo tienen salud y educación. O, por ejemplo, una concertación presidente-gobernador-alcalde en asuntos de seguridad ciudadana. O un nuevo modo de coordinación, para que no sigamos planeando por sectores y viviendo por regiones. O, en fin, un nuevo federalismo, donde las regiones tengan poder político, no apenas administrativo.

CONCLUSIÓN

La experiencia colombiana y en general las sociedades en conflicto, muestra cómo las comunidades bien integradas

(con identidad, solidarias, de interacciones intensas e institucionalizadas) resisten mejor que otras la penetración de los factores de violencia. Estas comunidades pueden combatir mejor la corrupción y con eso no sólo salvan recursos para el bien común, sino que aumentan la legitimidad del Estado. En suma, una combinación de medidas de fuerza preventiva y de fortalecimiento de los lazos de las comunidades puede resultar en una gobernabilidad acrecentada y en una mejor democracia local. El desafío está en combinar fuerza, desarrollo social, participación popular e inclusión de las mayorías en la vida institucional para que la “Otra Colombia”, la Colombia marginada, sea parte y sea arte de la Colombia que decide.

BIBLIOGRAFÍA

Los borradores utilizados para la elaboración de este documento son los siguientes:

- Borrero M., Armando, *El conflicto armado interno; dinámica y consecuencias*.
- De Roux, Carlos V., *El campesinado cocalero, las políticas represivas y la reconstrucción del tejido social en las zonas de cultivos de uso ilícito*.
- Fernández D., Eduardo, *Recomendaciones de política fiscal para los municipios de la Otra Colombia*.
- Gómez B., Hernando, *Desde la Otra Colombia- introducción al conversatorio nacional: políticas públicas municipales y la Otra Colombia*.
- González M., Hernando, *Proposiciones de política*

pública; planificación y gestión del desarrollo municipal.

González M., Hernando, *La planificación y gestión del desarrollo territorial en los municipios con mayores dificultades de gobernabilidad.*

Instituto de Desarrollo Autogestionario (INDESA), *Relatorías de los conversatorios regionales y temáticos sobre los municipios de la Otra Colombia.*

Jaramillo P., Iván, *Fortalecimiento de las políticas locales del sector salud en el Huila.*

Jaramillo P., Iván, *La salud en la Otra Colombia; el contraste de los estados de salud, la seguridad social y la prestación de servicios en las dos Colombias.*

Maldonado. Alberto, *Los municipios de la Otra Colombia en la política de descentralización: balance de la situación y propuestas.*

Quijano, Henry, *Esquema de alternativas de política en servicios públicos para el pequeño municipio.*

Sánchez T., Luis D., *Servicios públicos en el marco de la descentralización: problemas, iniciativas y recomendaciones.*

Sarmiento G., Alfredo, *Conversatorio sobre educación; retos y propuestas*

Sarmiento G., Alfredo, *La educación en la Otra Colombia; retos y perspectivas.*

