

---

Pilar Gaitán Pavía y Carlos Moreno Ospina

## Poder local. Realidad y utopía de la descentralización en Colombia

Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional y Tercer Mundo Editores, Bogotá, 1992.

---

**Poder local** representa uno de los primeros aportes para la comprensión de los avances tempranos del más reciente proceso de reforma del Estado ocurrido en Colombia. El volumen relativamente amplio de literatura referida al tema del que ya se dispone en el país se ha centrado, fundamentalmente, en el análisis de los contenidos de las políticas descentralizadoras, sus relaciones con las tendencias actuantes en el plano internacional, o con otros aspectos de la institucionalidad, así como del desarrollo económico o las estructuras fiscales. En este caso se ha dado un paso más adelante: el estudio de las primeras aplicaciones de estas políticas en el terreno de las reformas municipales y el examen de las modificaciones incorporadas al respecto en el nuevo marco constitucional, como resultado de las dinámicas políticas.

El libro de Pilar Gaitán y Carlos Moreno recoge los resultados de una investigación iniciada en 1988, en el mismo momento en el que entraban en aplicación algunos instrumentos de la política descentralizadora, e incorpora avances logrados en estudios referidos a comportamientos electorales, los cuales enriquecen la comprensión de los alcances de las reformas. Componen el trabajo dos líneas de análisis estrechamente relacionadas: los efectos políticos de la elección de alcaldes y los alcances previsibles de

la descentralización fiscal. Antecede al tratamiento del primer gran tema un examen de los enfoques teóricos que han encuadrado las diversas interpretaciones del proceso de reforma estatal. En ambos casos, los análisis cuentan con información factual —cifras acerca de la participación electoral y estadísticas básicas sobre composición de presupuestos y condiciones socioeconómicas—, todo lo cual constituye, en adelante, materia prima fundamental para dar continuidad a las líneas de análisis desarrolladas por los autores del libro acá comentado.

Varios puntos merecen consideración especial en este estudio. Inicialmente, la revisión del debate en torno a la reforma del Estado propone una clasificación de enfoques, considerados en forma crítica y frente a los cuales se sustenta una escogencia teórica que podría enriquecerse al referirla a la discusión más amplia sobre las relaciones Estado-sociedad, infortunadamente circunscrita en nuestro medio a un número relativamente reducido de autores.

La escogencia teórica que orienta el análisis de la descentralización en sus contenidos políticos, concede una amplia autonomía a la esfera de las relaciones políticas y de allí se derivan dos aspectos destacados: de una parte, las particularidades que a este nivel ofrece la experiencia colombiana,

na, y de otra, el signo político democratizador y progresista que el proceso seguiría en nuestro caso.

En cuanto al primer aspecto, el estudio insiste en señalar la ubicación de la descentralización que afronta el país, dentro de una tendencia generalizada en América Latina y en otras latitudes, pero resaltando cómo en cada caso operan particularidades propias, cuya consideración permite trascender en el análisis los enfoques deterministas, los cuales ofrecen el riesgo de desconocer la forma en que, dentro de cada sociedad, interactúan las distintas facetas que la configuran. En cuanto al segundo, el análisis de la elección popular de alcaldes, el estudio destaca su carácter democratizador; sin embargo, las reflexiones sobre las políticas fiscales hacen evidente la primacía que tiende a adquirir un modelo de Estado altamente centralizador y autoritario. Esto es irrefutable en el contenido del más reciente documento orientador de la política de descentralización (Eduardo Wiesner, *Colombia: Descentralización y federalismo fiscal*, Bogotá, 1992).

Los matices propios de cada uno de los análisis (político y fiscal) enriquecen la discusión sobre las reformas en curso. Al considerar, en uno y otro caso, los antecedentes de estas políticas, se destacan en cuanto al primero los aportes que hiciera el espíritu

aperturista de la administración Betancur al rumbo democrático de la descentralización. No obstante, al considerar la continuidad de estos antecedentes, desde el gobierno de Alfonso López M., pasando por las administraciones Turbay y Barco hasta llegar a la nueva Carta Política, se hace evidente, más que un conjunto de avances progresistas, la consolidación de las orientaciones básicas trazadas por López Michelsen, precisadas por la Misión Bird-Wiesner (*Finanzas intergubernamentales en Colombia*, Bogotá, 1981) durante el mandato de J.C. Turbay, y reiteradas en el reciente y citado documento de la Misión para la Descentralización. Tales orientaciones, destacadas en el análisis fiscal del libro de Gaitán y Moreno, buscan afianzar un esquema en el cual se amplía la participación del nivel municipal en la apropiación de los recursos del presupuesto, pero se centraliza aún más la decisión sobre la destinación del gasto. En otras palabras, se desconcentra la administración, al tiempo que se centraliza la decisión sobre el destino de los recursos.

En este punto subyace una gran relación con el análisis explícitamente político, ya que las orientaciones de la política fiscal no son neutras y están naturalmente afectadas por los intereses políticos. En el examen de las condiciones fiscales derivadas del sistema impositivo, el estudio señala la debilidad de una de sus fuentes estratégicas, el catastro, como resultado de las presiones de los principales propietarios de edificios y terrenos (p. 243). Esta observación puede ampliarse al conjunto de los representantes del gran capital, cuyos intereses se han plasmado en las sucesivas reformas tributarias, las cuales sistemáticamente han privilegiado los impuestos al consumo, a las exportaciones y a las rentas de trabajo, en beneficio de

las rentas de capital (G. Perry y M. Cárdenas, *Diez años de reformas tributarias en Colombia*, Bogotá, 1986).

Guarda alguna relación con el punto anterior el tema de la regulación estatal frente a los desequilibrios regionales en el desarrollo social. Es clara la tendencia seguida hasta el presente por las asignaciones presupuestales, dirigidas a favorecer las regiones más atractivas para la inversión privada, en desmedro de los espacios marginalizados y, como se deduce del estudio en consideración (p. 244 y ss.), no son evidentes aún rupturas sustanciales en este sentido en el marco de la nueva Constitución.

Los matices diferenciados en los análisis político y fiscal no son contradictorios: enfocan sí aspectos encontrados de la reforma en la medida en que, de una parte, en lo referente al manejo fiscal, se acogen las orientaciones dominantes internacionalmente, derivadas del enfoque neoliberal, y de otra, se producen rupturas en el ordenamiento político tradicional. Estas últimas, resultantes del juego de las distintas fuerzas políticas y sociales, logran introducir cambios en la propia política fiscal, como lo advierte el estudio con respecto a las diferencias en los criterios para la asignación de recursos presupuestales establecidos en la derogada Ley 12 de 1986 y en el Artículo 357 de la Constitución de 1991, los cuales pasaron de considerar el tamaño total de la población (Ley 12), a privilegiar el número de habitantes con necesidades básicas insatisfechas.

No obstante, en el mismo sentido ya observado de las tendencias dominantes en la política fiscal, conviene tener en cuenta la opinión vertida en el informe Wiesner, sutilmente cuestionadoras de la validez de la consul-

ta por votaciones sobre las políticas públicas. Esta opinión no puede pasarse por alto si se tiene en cuenta su peso decisivo en la definición de políticas por parte del Estado colombiano, como lo evidencia el significado que tuvo el primer informe (1981) en las primeras normas básicas de la descentralización, y la Ley 12 de 1986, en particular, la cual prácticamente transcribió las recomendaciones del informe Bird-Wiesner.

De otra parte, la propia elección popular de alcaldes no escapa en sus resultados concretos a los condicionantes específicos del contexto social. Ciertamente, como se advierte en los análisis sobre participación electoral y fuerzas políticas, así como en la identificación del perfil, de los alcaldes electos, hay cambios perceptibles, en los cuales deja su impronta la voluntad mayoritaria. Pero dentro de esta misma lógica también se inscribe el margen de imposición que pueden tener proyectos autoritarios, como lo ha puesto de presente un estudio de caso realizado recientemente en el Magdalena Medio (Ruth Miriam Moreno, "Violencia política y descentralización política: El caso Puerto Boyacá", Bogotá, CIDER/Uniandes, tesis para magister, 1992).

**Poder local**, como lo reconocerán los lectores, constituye ya un punto de referencia obligado para la discusión y comprensión de esta nuestra historia más reciente, parte del presente y del futuro. Su valioso contenido, además expuesto en un estilo llano, pedagógico y totalmente limpio de jerga, está complementado con una edición pulcra en todo el alcance de la palabra.

**Darío Fajardo Montaña**, sociólogo, profesor de la Universidad Nacional de Colombia.